



3 1761 117018457



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018457>





CAI  
XC 16  
- Pg 1

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Thursday, March 8, 1990

Chairman: Len Hopkins

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le jeudi 8 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), presentation by Officials of the Department of Finance on the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit

Consideration of a draft report

INCLUDING:

The Report to the House

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, exposé par les fonctionnaires du ministère des Finances sur la méthodologie et les critères applicables qui régissent les différentes façons de présenter le déficit

Étude d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Le Rapport à la Chambre

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

**STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS***Chairman:* Len Hopkins*Vice-Chairman:* Geoff Wilson**Members**

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino Travella  
*Clerk of the Committee*

**COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS***Président:* Len Hopkins*Vice-président:* Geoff Wilson**Membres**

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino Travella

**REPORT TO THE HOUSE**

Monday, March 12, 1990

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

**FIFTH REPORT**

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in Standing Order 108(3)(e), your Committee has considered the Annual Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1989 and, in particular, Chapter 27, the Special Audit of Emergency Preparedness Canada (EPC).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

3. The audit under consideration by your Committee focused on EPC's role in federal peacetime emergency planning. As EPC informed your Committee, the primary responsibility for emergency preparedness lies with the municipal and provincial levels of government.

4. Under the Emergency Preparedness Act, EPC facilitates and coordinates emergency planning among federal departments and agencies, in cooperation with provincial governments. In the event of a disaster, the federal government, through EPC and other departments, provides assistance and coordination to deal with the emergency in accordance with the collective wishes of the province and the municipalities involved.

5. EPC is also responsible for putting in place contingency orders and regulations to deal with the proclamation of a national emergency under the Emergencies Act. By definition, a national emergency overwhelms the capacity of local and provincial authorities.

6. Your Committee noted that EPC was only recently established as a separate department of government with the enactment of the Emergency Preparedness Act in 1988. However, the Auditor General's principal finding, that the process for emergency planning was not sufficiently far enough advanced, related to the progress from the time of the adoption of the federal government's Emergency Planning Order in 1981.

7. Your Committee has concerns both with respect to the progress in national emergency planning and the relationship of EPC with other federal departments.

**The Relationship of EPC with Other Departments**

8. Your Committee noted that the EPC has no authority to direct the specific planning and preparedness activities of other federal departments. Under the Act, responsibilities for contingencies and plans lie with every minister charged with accountability to Parliament for a government institution.

9. Your Committee is concerned that emergency planning clearly identify who is in charge and that jurisdictional

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le lundi 12 mars 1990

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

1. Conformément à l'ordre de renvoi permanent de la clause 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1989 et, en particulier, le chapitre 27, Vérification spéciale de Protection civile Canada (PCC).

2. Le Comité remercie tous les témoins de leur coopération.

3. La vérification porte sur le rôle de PCC dans la planification des situations de crise nationale en temps de paix. Comme PCC l'a fait remarquer au Comité, ce sont les autorités provinciales et fédérales qui sont responsables au premier chef de la protection civile.

4. Aux termes de la Loi sur la protection civile, PCC facilite et coordonne la planification d'intervention au sein de l'administration fédérale et en collaboration avec les gouvernements provinciaux. Dans l'éventualité d'une catastrophe, le gouvernement fédéral assure, par le truchement de PCC et d'autres organismes, l'aide et la coordination jugées nécessaires par la province et les municipalités touchées.

5. PCC est également chargé des décrets et des règlements nécessaires lorsqu'une situation de crise nationale est proclamée aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence. Est nationale une situation de crise qui déborde les capacités des autorités locales et provinciales.

6. Le Comité note que PCC ne possède le statut de ministère à part entière que depuis l'entrée en vigueur, en 1988, de la Loi sur la protection civile. Toutefois, le reproche principal du vérificateur général, à savoir que la planification d'intervention n'est pas assez avancée, vise la période à compter de l'adoption du Décret sur la planification d'urgence de 1981.

7. Le Comité se pose des questions sur l'état d'avancement de la planification d'intervention nationale et sur les relations de PCC avec les autres organismes fédéraux.

**Les relations de PCC avec les autres organismes fédéraux**

8. Le Comité note que PCC n'est pas habilité à dire aux autres organismes fédéraux quoi faire en matière de protection civile. Aux termes de la loi, c'est aux ministres qu'incombe la planification d'intervention des organismes fédéraux dont ils sont responsables devant le Parlement.

9. Le Comité juge nécessaire qu'on précise qui est responsable de la protection civile et qu'on évite les

conflicts between federal agencies be avoided. It is essential that the response to a disaster not be delayed by such problems.

10. While EPC assured your Committee that jurisdictional problems occur only rarely and then in the context of the division of responsibilities between federal, provincial and municipal governments, EPC also placed emphasis on the process of designating lead ministers and lead departments for national emergency planning. Such designations of a lead agency arise in connection with national emergency arrangement planning, by virtue of legislation or by decision of the Prime Minister.

11. In connection with the process of designating lead agencies, your Committee noted with concern the Auditor General's finding that there was no master plan for the enactment of orders and regulations to designate lead departments for specific national emergencies under the Emergencies Act. EPC informed your Committee that the adoption of such orders and regulations will become a high priority over the next two years, with initial emphasis on the public welfare and public order parts of the Emergencies Act.

#### Recommendations

##### 12. Your Committee recommends that:

(a) EPC adopt a formal plan, with milestones to assess progress, to designate lead agencies for specific national emergencies through the adoption of orders and regulations under the Emergencies Act;

(b) EPC respond in writing to recommendation 12(a) above by March 31, 1991, including a progress report with respect to the adoption of orders and regulations; and

(c) the Auditor General assess the aforementioned response and report his findings to your Committee.

13. With respect to its working relationship with other government departments, EPC informed your Committee that it leads, encourages, co-ordinates and liaises with them concerning their preparedness efforts and takes measures to avoid gaps and overlaps in federal emergency planning. While the Auditor General found improved interdepartmental co-ordination, your Committee also noted his finding that EPC could improve guidance to departments by identifying departmental roles and required levels of response for specific national emergencies.

#### Recommendations

##### 14. Your Committee recommends that:

(a) EPC improve guidance to departments by identifying departmental roles and required levels of response for specific national emergencies;

(b) EPC respond in writing to recommendation 14(a) above by March 31, 1991; and

(c) the Auditor General assess the above response and report his findings to your Committee.

conflits de compétence entre les organismes fédéraux. Il est essentiel que les problèmes de ce genre ne nuisent pas aux opérations en cas de catastrophe.

10. Tout en assurant au Comité que les conflits de compétence sont rares et qu'ils concernent seulement le partage des responsabilités entre les autorités fédérales, provinciales et municipales, PCC met l'accent sur le processus de désignation des ministres et des organismes responsables de la planification d'intervention nationale. Ces désignations se font dans le cadre de la planification d'intervention nationale par un texte de loi ou une décision du premier ministre.

11. Comme le vérificateur général, le Comité déplore l'absence d'un plan directeur relatif aux décrets et aux règlements nécessaires pour désigner, aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, les régies responsables dans les diverses situations de crise nationale. PCC informe le Comité qu'il fera de l'adoption de ces décrets et de ces règlements une de ses priorités au cours des deux années qui viennent et qu'il mettra d'abord l'accent sur les dispositions de la Loi sur les mesures d'urgence en matière de sinistre et d'état d'urgence.

#### Recommendations

##### 12. Le Comité recommande :

a) que PCC dresse un échéancier des décrets et des règlements nécessaires pour désigner, aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, les régies responsables dans les diverses situations de crise nationale;

b) que PCC réponde par écrit à la recommandation 12a) avant le 31 mars 1991 en joignant à sa réponse un rapport sur l'état d'avancement des décrets et des règlements;

c) que le vérificateur général évalue la réponse susdite et qu'il communique ses constatations au Comité.

13. Par ailleurs, PCC informe le Comité qu'il a pour mission d'orienter et de coordonner les autres organismes fédéraux en matière de protection civile et de faire le nécessaire pour combler les lacunes et supprimer le double emploi dans la planification d'intervention fédérale. Bien que le vérificateur général ait constaté une amélioration de la coordination interministérielle, il estime que PCC pourrait améliorer les instructions qu'il donne aux organismes fédéraux en précisant leur rôle et l'ampleur de leur intervention dans les diverses situations de crise.

#### Recommendations

##### 14. Le Comité recommande :

a) que PCC améliore les instructions qu'il donne aux organismes fédéraux en précisant leur rôle et l'ampleur de leur intervention dans les diverses situations de crise;

b) que PCC réponde par écrit à la recommandation 14a) avant le 31 mars 1991;

c) que le vérificateur général évalue la réponse susdite et qu'il communique ses constatations au Comité.

**National Emergency Planning**

15. Your Committee attaches great importance to the development of comprehensive and well-founded plans for national emergencies such as catastrophic earthquakes and chemical or nuclear accidents. EPC acknowledged a leadership role in preparing Canadians to deal with such disasters.

16. Your Committee recognizes the complex planning environment facing EPC: ten provinces (including regional and municipal governments), two territories and about 30 major federal departments and agencies. EPC stated that its jurisdiction did not extend to the audit and evaluation of emergency plans at all levels of government across Canada.

17. Your Committee wished to gain an appreciation of the adequacy of the measures in place to respond to national emergencies.

18. EPC emphasized the role of the first responder to a disaster. In addition to co-ordination at the federal level, EPC encourages the development of civil emergency plans at the first response level, within the province. EPC also assists in the evaluation and improvement of plans and in exercising the plans regularly to ensure that advice and assistance is provided to keep plans up to date.

19. The Auditor General raised concerns about the state of planning for national emergencies. Although fourteen federal departments are involved in the planning for national emergency arrangements under the Emergencies Act, the Auditor General found that EPC had available only one plan relating to a large-scale national peacetime disaster. This was the draft plan relating to a major earthquake in B.C. EPC informed your Committee that plans were now in place, province by province, for most other foreseeable major emergencies, such as nuclear and chemical accidents.

20. Your Committee sought assurances that the interim plan relating to a possible catastrophic earthquake on the lower mainland of B.C. be completed and tested as soon as possible. EPC stated that the federal side of the National Earthquake Plan, which was being developed for B.C. but which would be applicable to high-risk earthquake zones elsewhere in Canada, was largely complete but that negotiations involving the B.C. and Alberta governments would take place in the near future in order to ensure that federal and provincial plans were complementary.

21. Your Committee is also greatly concerned by the Auditor General's finding that the emergency planning process at the federal level is not far enough along. Both in his 1987 and 1989 audits, the Auditor General noted an absence of milestones and deadlines for the completion and testing of national emergency plans. Your Committee considers that all departments charged with planning for national emergencies should file specific planning documents with EPC, outlining targets and milestones for the completion and testing of their emergency plans. Your

**Planification d'intervention nationale**

15. Le Comité attache une grande importance à l'établissement de plans d'intervention efficaces pour les situations de crise nationale comme les tremblements de terre et les accidents écologiques (nucléaires ou chimiques). PCC reconnaît qu'il a un rôle de premier plan à jouer pour ce qui est de préparer les Canadiens à de telles catastrophes.

16. Le Comité reconnaît la complexité du milieu d'intervention de PCC: dix provinces (y compris les autorités régionales et municipales), deux territoires et environ 30 grands ministères et organismes fédéraux. PCC déclare qu'il n'a pas pour mission d'évaluer les plans d'intervention de tous les ordres de gouvernement.

17. Le Comité a voulu se rendre compte de l'efficacité des mesures prévues en cas de crise nationale.

18. PCC insiste sur le rôle du premier intervenant en cas de catastrophe. Tout en assurant la coordination fédérale, PCC prône l'établissement de plans d'intervention civils au premier niveau de réaction, c'est-à-dire à l'échelon provincial. PCC collabore également à l'évaluation, à l'amélioration et à la mise à l'essai régulière des plans.

19. Le vérificateur général s'interroge sur l'état d'avancement de la planification d'intervention nationale. Bien que quatorze organismes fédéraux y participent aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, il note que PCC dispose d'un seul plan provisoire relatif à une grande catastrophe nationale en temps de paix, en l'occurrence un gros tremblement de terre en Colombie-Britannique. PCC informe le Comité que les plans sont en place dans chaque province pour la plupart des situations de crise prévisibles, comme les accidents écologiques (nucléaires ou chimiques).

20. Le Comité voulait s'assurer que le plan provisoire relatif à un éventuel tremblement de terre dans le sud de la Colombie-Britannique serait terminé et mis à l'essai le plus tôt possible. PCC déclare que le volet fédéral du plan national d'intervention en cas de tremblement de terre, qui est conçu pour la Colombie-Britannique, mais qui pourrait s'appliquer à d'autres régions à forte sismicité, est à peu près terminé, mais que des négociations auront lieu sous peu avec la Colombie-Britannique et l'Alberta en vue d'assurer la complémentarité des plans fédéraux et provinciaux.

21. Le Comité déplore également que, selon le vérificateur général, la planification d'intervention nationale ne soit pas assez avancée à l'échelon fédéral. Dans ses vérifications de 1987 et de 1989, le vérificateur général note l'absence d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai des plans d'intervention nationaux. Le Comité estime qu'il faudrait que tous les organismes responsables de la planification d'intervention remettent à PCC certains documents de planification où ces objectifs et ces délais seraient précisés. Le Comité note qu'un grand

Committee noted that a major national emergency preparedness exercise, «CANATEX 90», is scheduled for late 1990.

#### **Recommendations**

##### **22. Your Committee recommends that:**

(a) EPC complete the National Earthquake Plan in conjunction with the provincial authorities involved as soon as possible;

(b) EPC work with the departments involved in National Emergency Arrangements to ensure that goals and deadlines are established for the completion and testing of all emergency plans;

(c) the Government ensure that the departments responsible for National Emergency Arrangements provide EPC with achievable dates for the completion of their emergency plans and adhere to the milestones set for completion and testing of these plans;

(d) EPC respond to your Committee in writing with respect to recommendation 22(a) by March 31, 1990 and with respect to recommendation 22(b) by March 31, 1991;

(e) the Government respond to recommendation 22(c) above in accordance with S.O. 109; and

(f) the Auditor General assess the response to recommendation 22(b) above and report his findings to your Committee.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issues Nos. 22 and 24, which includes this report) is tabled.

exercice national de protection civile, «CANATEX 90», est prévu pour la fin de 1990.

#### **Recommendations**

##### **22. Le Comité recommande :**

a) que PCC termine le plus tôt possible le plan national d'intervention en cas de tremblement de terre en collaboration avec les autorités provinciales;

b) que PCC collabore avec les organismes responsables de la planification d'intervention nationale en vue de l'établissement d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai de tous les plans d'intervention;

c) que le gouvernement s'assure que les organismes responsables de la planification d'intervention nationale communiquent à PCC des délais réalistes pour l'élaboration et la mise à l'essai de leurs plans d'intervention et qu'elles les respectent;

d) que PCC réponde par écrit à la recommandation 22a) avant le 31 mars 1990 et à la recommandation 22b) avant le 31 mars 1991;

e) que le gouvernement réponde à la recommandation 22c) conformément à l'article 109 du Règlement;

f) que le vérificateur général évalue la réponse à la recommandation 22b) ci-dessus et communique ses constatations au Comité.

Nous déposons un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules 22 et 24 qui renferme le présent rapport).

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

LEN HOPKINS,

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 8, 1990  
(31)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m. this day in Room 371 West Block, the Chairman, Len Hopkins presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson and Geoff Wilson.

*Acting Member present:* Stan Hovdebo replaced Jack Whittaker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Eric R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Witness: From the Department of Finance:* Louis A. Langlois, Director of Fiscal Policy Division.

The Chairman presented the Twelfth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-Committee on Agenda and Procedure met on Tuesday, March 6, 1990 and agreed to recommend the following:

— That the Work Plan and Budget Submission of the Committee for the budget period April 1, 1990 to March 31st, 1991 in an amount of \$18,950.00 be approved and that the Chairman present it to the Liaison Committee.

— That on Thursday, March 8th at 9:30 a.m., there be a presentation by Senior Officials of the Department of Finance on the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit.

— That on the same day at 11:00 a.m., the Committee sit (*in camera*) to consider a draft report on Emergency Preparedness Canada.

— That on Tuesday, March 13th, at 9:30 a.m., the Steering Committee consider an outline of a report on "Denial of Information Required to Audit Ministers' Travel Expenses."

— That on Thursday, March 15th, 1990 at 9:30 a.m., there be a presentation by Senior Officials of Treasury Board on the Control over Grants and Contributions.

If possible, at the end of the meeting, Steering Committee members can stay to make a selection of departments or agencies that should be dealt with further, for recommendation to the full Committee.

— That on Tuesday, March 20th at 9:30 a.m., there be a briefing by Committee Researchers on Public Service Personnel Issues and Reform of the Public Service. PAC Reports and Auditor General's Reports have made recommendations on the subject.

— That on Thursday, March 22nd, 1990 at 9:30 a.m., there be a full Committee meeting with the Public Service

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 8 MARS 1990  
(31)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson, Geoff Wilson.

*Membre suppléant présent:* Stan Hovdebo remplace Jack Whittaker.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoin:* Louis A. Langlois, directeur, Politique fiscale.

Le président présente le douzième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure dont le texte suit:

Le Sous-comité convient de faire les recommandations suivantes au comité permanent:

— Que le plan de travail du comité et son budget de 18,950\$ pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1990 au 31 mars 1991 soient approuvés et que le président les présente au Comité de liaison.

— Que le jeudi 8 mars 1990, à 9 h 30 a.m., il y ait une présentation par les hauts fonctionnaires du Ministère des Finances pour nous entretenir sur la méthodologie et les critères applicables à la présentation du déficit.

— Que le même jour, à 11 heures, le Comité siège (à huis clos) pour étudier un projet de rapport sur la Protection Civile Canada.

— Que le mardi 13 mars 1990, à 9 h 30 a.m., le Sous-comité étudie les grandes lignes du rapport sur le Refus d'Accès à l'Information pour la Vérification des Frais de Déplacement des Ministres.

— Que le jeudi 15 mars 1990, à 9 h 30 a.m., le Conseil du Trésor fasse au comité un avancé sur le «Contrôle des subventions et des contributions.»

À la fin de la réunion, si possible, les membres du sous-comité demeureront en place afin de faire une sélection des ministères ou agences qui pourraient faire l'objet de considération plus approfondie pour les recommander au comité directeur.

— Que le mardi 20 mars 1990, à 9 h 30 a.m., les attachés de recherche donnent une séance d'information sur les grandes questions de gestion du personnel et la réforme de la Fonction publique. Les rapports du CCP ainsi que les rapports du Vérificateur général ont fait des recommandations à ce sujet.

— Que le jeudi 22 mars 1990, à 9 h 30 a.m., le Comité rencontre des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil

Commission and the Treasury Board as well as representatives of the Auditor General's Office, on the Reform of the Public Service.

— That on Tuesday, March 27th, 1990 at 9:30 a.m., there be a further Briefing by the Committee Researchers on Reform of the Public Service, with particular reference to the document "Public Service 2000" released by the Office of the Prime Minister on December 12, 1989.

— That on Thursday, March 29th, 1990, we will have a full Committee meeting with John Edwards who is responsible for the study known as "Public Service 2000". A representative from the Auditor General's Office will also be invited to attend.

— That the Committee print as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence, a letter, dated February 6, 1990, sent by Emergency Preparedness Canada to the Chairman, in which Emergency Preparedness Canada responds to questions by Members at the meeting of February 1, 1990. (See Appendix "PUBL-2").

— In April, the Committee can consider meetings on the Auditor General's 1990-1991 Main Estimates and those departments chosen to account for their grants and contributions.

On motion of Bob Speller, the Twelfth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, was adopted.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee proceeded to consider the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit.

The witness made an opening statement and answered questions.

In accordance with an order adopted on Thursday, April 9, 1989, the Chairman authorized that the document entitled: "The Two Principal Accounting Frameworks for the Federal Government for Presentation to the Standing Committee on Public Accounts" presented to the Committee by Louis A. Langlois, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "PUBL-3").

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:10 o'clock a.m., the sitting resumed *in camera*.

It was agreed,—That the Committee hold another meeting with Senior Officials of the Department of Finance on Tuesday, March 13, 1990 at 9:30 a.m. on the subject of the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit and that the Steering Committee, previously scheduled for that date, be cancelled.

The Committee commenced consideration of a draft report on Emergency Preparedness Canada.

After debate, the draft report was concurred in.

du Trésor, de la Commission de la fonction publique ainsi que des représentants du bureau du Vérificateur général du Canada, au sujet des recommandations sur la réforme de la fonction publique.

— Que le mardi 27 mars 1990, à 9 h 30 a.m., les attachés de recherche donnent une autre séance d'information au sujet de la réforme de la fonction publique en insistant sur le document «Fonction publique 2000», publiée par le Bureau du premier ministre le 12 décembre dernier.

— Que le jeudi 29 mars 1990, le Comité se réunisse avec John Edwards, responsable de l'étude intitulée: «Fonction publique 2000». Un représentant du Bureau du Vérificateur général sera aussi invité à y assister.

— Que le Comité imprime en appendice des procès-verbaux et témoignages du comité, une lettre datée du 6 février 1990, reçue de Protection civile Canada et adressée au président du Comité, dans laquelle ils répondent aux questions soumises par les Membres à la réunion du 1<sup>er</sup> février dernier.

— En avril, le Comité peut envisager de se réunir pour étudier les prévisions budgétaires 1990-1991 du Bureau du Vérificateur général et les ministères choisis pour faire rapport de leurs subventions et contributions.

Sur motion de Bob Speller, le douzième rapport du Sous-comité est adopté.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité examine la méthodologie et les critères qui régissent les différentes façons de présenter le déficit.

Le témoin fait un exposé et répond aux questions.

Selon un ordre adopté le jeudi 9 avril 1989, le président permet que le document intitulé «Les deux principaux systèmes comptables du gouvernement fédéral, Présentation au Comité permanent des comptes publics», présenté par Louis A. Langlois, soit ajouté en annexe au Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (voir Appendice «PUBL-3»).

À 11 h 05, la séance est suspendue.

À 11 h 10, la séance se poursuit à huis clos.

Il est convenu,—Que le Comité reçoive de nouveau, le mardi 13 mars à 9 h 30, les hauts fonctionnaires des Finances sur la méthodologie et les critères qui régissent les différentes façons de présenter le déficit, et que la réunion du comité directeur prévue ce jour-là soit annulée.

Le Comité étudie un projet de rapport sur Protection civile Canada.

Après débat, le projet de rapport est adopté.

*ORDERED*,—That the Chairman present the Fifth Report to the House as soon as possible.

At 11:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

*IL EST ORDONNÉ*,—Que le président présent le Cinquième rapport à la Chambre à la première occasion.

À 11 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, March 8, 1990

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 8 mars 1990

• 0933

**The Chairman:** I call the meeting to order. I see enough members are here to start our meeting.

The first item of business is the report of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

[See Minutes of Procedure]

**The Chairman:** You will note that the first item is our budget for next year. You will also note that being a public accounts committee we are very conscious of dollars. We probably have the lowest budget of any committee on the Hill. If there are no questions, could I have a motion that the subcommittee report be adopted.

Moved by Mr. Speller, seconded by Mr. Wilson that the report be adopted.

Motion agreed to

• 0935

**The Chairman:** Let us go on to the third item in the same report. In accordance with our mandate under Standing Order 108(3) we are starting consideration of the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit.

Before getting into this, with us this morning is an official from the Department of Finance. It is not Mr. Michel Caron, the Associate Deputy Minister. He is unable to be with us this morning, but we have Mr. Louis Langlois, Director of Fiscal Policy Division, Department of Finance. I want to welcome him here this morning.

Do you have any support staff with you, Mr. Langlois, or are you right up on cloud 9 by yourself?

**Mr. Louis Langlois (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance):** I am not sure if I am on Cloud 9, Mr. Chairman, but I do have two officials with me in the event we get into some detailed questioning, David Lynn and Natalie Boisvert.

**The Chairman:** I extend a welcome to them also, and I ask you to proceed with your opening remarks.

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, the other day I sent the clerk a copy of the *Quarterly Economic Review*, and it was a special study that was done measuring the financial situation of the federal government using both national

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Je constate qu'il y a suffisamment de membres pour que notre réunion débute.

Le premier sujet à l'ordre du jour est le Rapport du sous-comité de l'Agenda et de la Procédure.

[*Voir le procès verbal*]

**Le président:** Comme vous pouvez le constater, les premiers postes visent notre budget pour l'année prochaine. Vous constaterez également que le Comité des comptes publics fait preuve d'un grand souci d'économie. De tous les comités, le nôtre est probablement celui dont le budget est le plus bas. S'il n'y a pas de questions, j'aimerais qu'une motion proposant l'adoption du rapport du sous-comité soit déposée.

M. Speller, appuyé par M. Wilson, propose l'adoption du rapport.

La motion est approuvée.

**Le président:** Passons maintenant au troisième article de l'ordre du jour. Conformément à notre mandat aux termes de l'article 108(3) du Règlement, nous commençons maintenant l'étude sur la méthode et les critères applicables à la présentation du déficit.

Avant d'aborder cette question, je vous signale que la personne qui comparait aujourd'hui est un fonctionnaire du ministère des Finances. Il ne s'agit pas de M. Michel Caron, le sous-ministre adjoint. Ce dernier ne peut être avec nous ce matin. Cependant, nous accueillons M. Louis Langlois, directeur de la Division de la politique fiscale au ministère des Finances. Je lui souhaite la bienvenue ici ce matin.

Est-ce que des collaborateurs vous accompagnent, monsieur Langlois, ou bien êtes vous tout seul dans la stratosphère?

**M. Louis Langlois (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances):** Je ne suis pas certain d'être dans la stratosphère, monsieur le président, mais deux fonctionnaires m'accompagnent pour répondre, le cas échéant, à des questions de détail. Il s'agit de David Lynn et de Natalie Boisvert.

**Le président:** Je leur souhaite également la bienvenue et je vous demande de nous faire votre exposé d'ouverture.

**M. Langlois:** Monsieur le président, j'ai fait parvenir l'autre jour au greffier un exemplaire de la *Revue économique trimestrielle*, qui contient une étude spéciale mesurant la situation budgétaire du gouvernement fédéral

**[Texte]**

accounts and public accounts, which I thought might be useful, given the topic of this discussion.

I also thought I might outline for the committee the purpose and the *raison d'être* of the two accounting systems, the concepts we use in both systems, and the universe covered by the public accounts and the national accounts, and look at the strengths and weaknesses of both systems.

I have also circulated this morning some financial statements I will be prepared to walk the committee through. They give you an appreciation of the major financial statements we use, first on the public accounts, then on the national accounts, and then a reconciliation; how you move from one to the other.

If that is in order, let me start off by noting the purpose or the *raison d'être* of the two accounting frameworks. First of all, I would note that the two systems, the system of public accounts and the system of national accounts, are very much complementary. Each is designed for a different purpose. Nonetheless they do complement each other very much.

Public accounts, as members are aware, this is the manner in which the government records its revenues, expenditures, assets, and liabilities in order to permit Parliament to control public funds. On the other hand, the national accounts will focus on the production of goods and services in the economy by the government in relation to the other sectors in the economy.

In the case of the public accounts, the accounts are categorized according to a legal framework and are disaggregated according to ministerial and administrative type of responsibility, by departments and by votes, either statutory or voted, etc. The purpose or the use is the control of the flow of funds in and out of the Consolidated Revenue Fund, which is basically the government's bank account. As you know, all money received by the government must flow into the Consolidated Revenue Fund and any disbursements out of the Consolidated Revenue Fund must first be authorized by Parliament.

The public accounts are kept on what we refer to as a "modified cash accounting base". Many years ago the accounts were kept purely on a cash base of accounting, because of the money that flows in and out of the Consolidated Revenue Fund. But we have, if you will, "sophisticated" that a bit, and we do have some accounts we keep on an accrual base of accounting.

To give you one example, the interest we pay on the public debt is calculated on an accrual base, notwithstanding the fact that there may be some time lag during the time when the liability is incurred and when the cashflow is out.

**[Traduction]**

selon les deux systèmes, le système des comptes nationaux et le système des comptes publics. Ce document m'a semblé utile, compte tenu de la nature du sujet à l'étude.

Je me suis proposé également d'expliquer brièvement au Comité l'objectif et la raison d'être de chacun des deux systèmes de comptabilité, les concepts de base qui les sous-tendent, les univers respectifs qu'ils englobent ainsi que leurs principaux points forts et points faibles.

J'ai également distribué ce matin aux membres du Comité des états financiers que je suis disposé à expliquer en détail. Ils permettent de comprendre les principaux états financiers que nous utilisons, tant pour les comptes publics que pour les comptes nationaux, et aussi de faire le rapprochement entre les deux systèmes.

Donc, si vous êtes d'accord, je vais commencer par donner la raison d'être de chacun des deux grands systèmes de comptabilité. Premièrement, je signalerai que le système des comptes publics et le système des comptes nationaux, bien qu'ils aient été conçus à des fins distinctes, sont tout à fait complémentaires.

Les comptes publics, comme le savent les députés, ont pour objet de comptabiliser les recettes, les dépenses, les éléments d'actif et de passif pour permettre un contrôle parlementaire des fonds publics. De leur côté, les comptes nationaux sont axés sur la production, dans l'économie, de biens et de services par l'État, par rapport à l'activité des autres secteurs de l'économie.

Dans le cas des comptes publics, la ventilation correspond à un cadre juridique, à des responsabilités ministérielles et administratives, à des ministères et à des crédits prévus par la loi ou votés par le Parlement. Les comptes publics servent à contrôler les entrées et les sorties du Fonds du revenu consolidé, qui est essentiellement le compte bancaire du gouvernement. Comme vous le savez, toutes les sommes reçues au nom du gouvernement doivent être déposées dans le Fonds du revenu consolidé, et toutes les dépenses payées à partir de ce fonds doivent être approuvées par le Parlement.

Les opérations des comptes publics sont comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse modifiée. Il y a bien des années, toutes les opérations étaient comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse, en fonction des sommes qui entraient dans le Fonds du revenu consolidé et qui en sortaient. Aujourd'hui cependant, compte tenu des raffinements apportés au système, certains comptes sont tenus selon la méthode de comptabilité d'exercice.

À titre d'exemple, l'intérêt versé sur la dette publique est calculé selon la méthode de comptabilité d'exercice, en dépit du retard qui peut exister entre le moment de l'exigibilité et celui du mouvement de trésorerie.

[Text]

[Translation]

• 0940

To give you an example, in the case of a Canada Savings Bond, an individual can hold a coupon past maturity and get compound interest. In the public accounts when we report budgetary expenditure we account for the interest as it accrues rather than maybe seven years later when someone decides to cash in their coupon. So you get a better appreciation from fiscal year to fiscal year of what the expenditures were in relation to that particular fiscal year.

The revenues, however, are in large part kept on a cashflow base. For example, personal income tax is a function of when we receive the money we record it as revenue. The reason for that is that since it is a self-assessed base it is very difficult to come to grips with what the tax liability owing is. None the less, with the move to an accrual base of accounting it means that the deficit now as reported is probably more meaningful than if we were on just a pure cash base of accounting.

National accounts, as I noted previously, are designed to provide a consistent framework in which to measure economic activity. In this case I would note that the government sector is only one of four sectors in the economy as measured by the system of national accounts. One of the four is the public sector, of which the federal government is one of the public sectors, and then you have your local governments, your provincial governments, your hospitals, universities, etc. In addition to the public sector we have the personal sector, the business sector, and the foreign sector. So the government sector is only one of the four, and therefore the accounting convention that is used in determining the national accounts takes into account how the other sectors are governed.

Because of the way in which we pull the national accounts together it affords an inter-governmental comparison. I should pause here to note that there is a third system, which I will not get into in any detail, called the financial management system. The financial management system is one that is designed purely for inter-governmental comparisons. We use it quite often when we are discussing our fiscal situation with the various provinces. Its designed purpose is to compare between governments, among governments. The national system is a fairly good tool for doing inter-governmental comparisons.

Since national accounts is based on an international convention—namely, under the auspices of the United Nations—it also permits an international comparison. So if one wants to compare what a particular government is doing in relation to other international governments, one tends to use the national accounts. It does provide that link and that comparison. The national accounts, because they are measuring economic activity, tend to be based more on an accrual base of accounting, more so than the

Prenons le cas par exemple de l'obligation d'épargne du Canada, dont le détenteur peut conserver le coupon au-delà de la date d'échéance et en recevoir l'intérêt composé. Dans les comptes publics, l'intérêt est comptabilisé comme dépense à mesure qu'il devient exigible et non pas au moment peut-être assez éloigné où le détenteur décide de détacher son coupon. Cela donne une meilleure idée des dépenses réelles d'une année financière à l'autre.

Les recettes, cependant, sont essentiellement comptabilisées selon la méthode de la comptabilité de caisse. Par exemple, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'entrée de fonds est comptabilisée au moment où l'argent est reçu. En effet, puisqu'il s'agit d'un régime d'autocotisation, il est très difficile de déterminer les obligations fiscales. Néanmoins, le fait d'avoir adopté le principe de la comptabilité d'exercice pour certaines opérations nous donne probablement aujourd'hui une meilleure idée du déficit que si nous continuions d'appliquer la comptabilité de caisse à toutes les opérations.

Comme je l'ai dit plus tôt, la comptabilité nationale sert à mesurer l'activité économique selon un cadre uniforme. Dans ce contexte, le secteur gouvernemental ne représente que l'un des quatre grands secteur de l'économie. Aux fins des comptes nationaux, le secteur gouvernemental englobe le gouvernement fédéral et aussi les gouvernements locaux et provinciaux, les hôpitaux, les universités, etc. Les autres secteurs sont le secteur des particuliers, le secteur des affaires et le secteur étranger. Puisque le secteur gouvernemental n'est qu'un seul des quatre grands secteurs, les conventions comptables qui s'appliquent aux comptes nationaux doivent tenir compte des caractéristiques des autres secteurs.

Les méthodes des comptes nationaux permettent des comparaisons intergouvernementales. Je dois signaler brièvement au passage qu'il existe un autre système, le système de gestion financière, que je n'aborderai pas en détail. Ce dernier système sert strictement à des comparaisons intergouvernementales. Nous l'utilisons souvent dans nos discussions budgétaires avec les diverses provinces. Il sert à des comparaisons intragouvernementales et intergouvernementales. Dans le cas des comparaisons intergouvernementales, le système de comptabilité nationale est un instrument fort valable.

Étant donné que le système des comptes nationaux est fondé sur des conventions internationales—à savoir celles des Nations Unies—il permet également des comparaisons internationales. On utilise donc généralement les comptes nationaux pour les comparaisons d'un pays à l'autre. Les comptes nationaux mesurent l'activité économique et font donc davantage appel à la méthode de comptabilité d'exercice que les comptes publics. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui de l'impôt des sociétés.

## [Texte]

public accounts. One prime example is the case of corporate income tax liabilities. In the case of the national accounts these are based on an accrual base of accounting, not the cash base as we do in the public accounts.

So there are some differences because of the various concepts. Again, because the *raison d'être* is really quite different from the public accounts it justifies the use of a different type of accounting base.

Let me turn just briefly to the universe that is covered by both. In the case of the public accounts the universal approach is geared to the requirements of Parliament, which is paramount. Hence there is less concern over the consistency with other sectors of the economy, as we have in the case of the national accounts, or over the comparability with other levels of government.

The federal government universe, as you may well be aware of, consists of all government departments, commissions, the Senate, the House of Commons, and the Library of Parliament. That basically constitutes the universe.

In the case of the national accounts, the public sector encompasses activities that are non-commercial. You have the government sector versus the business sector and the private sector. The public sector encompasses all the non-commercial activities. Thus it includes the government departments as well as the non-commercial Crown corporations which may be excluded when one does the public accounts. It also includes the funds in organizations that are primarily government funded, which is not necessarily the case for the public accounts.

• 0945

You have a difference in universe. When you are trying to move from a public accounts to a national accounts, you have to recognize that these universe differences can give rise to a different level of revenues and expenditures.

There is one fundamental difference which I will keep coming to, which in fact accounts for some 90% of the difference, and that is the treatment of the non-trusted employees' pension plan, which we commonly refer to as superannuation accounts.

In the case of the national accounts they are part of the national accounts universe. Therefore, when you look at the revenues and expenditures in the national accounts base they are part of that activity.

In the case of the public accounts these non-trusted accounts are non-budgetary, so only the transactions vis-à-vis those accounts form part of the budgetary deficit. I will get into this one in a little more detail, because if someone just wants to understand the basic difference between the public accounts and national accounts in dollar terms, you will see as we go on that it accounts for about 90% of the difference. It is kind of important to come back to this one.

## [Traduction]

Il est comptabilisé selon la méthode de comptabilité d'exercice dans les comptes nationaux, tandis que dans les comptes publics, il est comptabilisé selon la méthode de comptabilité de caisse.

Il y a donc des différences dans les concepts. Encore une fois, étant donné que la raison d'être des comptes nationaux n'est pas du tout celle des comptes publics, la différence s'explique.

Je vais maintenant parler brièvement des univers respectifs qu'englobent ces deux systèmes. Dans le cas des comptes publics, l'univers correspond aux exigences prépondérantes du Parlement. La comparabilité par rapport aux autres secteurs de l'économie ou aux autres paliers de gouvernement est un aspect qui n'a pas la même importance que dans le contexte des comptes nationaux.

L'univers du gouvernement fédéral, comme vous le savez sans doute, englobe l'ensemble des ministères et commissions, le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement.

Dans l'optique des comptes nationaux, le secteur public englobe les activités non commerciales. Le secteur gouvernemental est comparé au secteur des affaires et au secteur privé. Le secteur public englobe donc toutes les activités non commerciales. Les comptes nationaux englobent donc les ministères aussi bien que des sociétés d'État non commerciales, qui peuvent être exclues des comptes publics. Ils englobent également les fonds d'organismes qui sont principalement financés par l'État et dont les opérations ne sont pas nécessairement comprises dans les comptes publics.

• 0945

Il s'agit donc d'univers distincts et il faut tenir compte, en passant d'un système à l'autre, du fait que ces univers peuvent donner lieu à des recettes et des dépenses distinctes.

Je reviendrai souvent sur l'une de ces différences, la plus importante puisqu'elle explique quelque 90 p. 100 de l'écart. Il s'agit du traitement des régimes de retraite sans fiduciaire des employés, que l'on appelle normalement les comptes de pension de retraite.

Ces comptes font partie de l'univers des comptes nationaux. Par conséquent, ils figurent dans la comptabilisation des recettes et des dépenses.

Pour ce qui est des comptes publics, les comptes de pension de retraite sans fiduciaire sont extrabudgétaires, de sorte que les seules opérations visant ces comptes qui sont comptabilisées sont des opérations qui influent sur le déficit. Je vais revenir à cela de façon plus détaillée étant donné que ce cas explique à lui seul environ 90 p. 100 de la différence fondamentale qui existe entre les comptes publics et les comptes nationaux en termes de dollars. Il est donc important d'y revenir.

## [Text]

Briefly, the strengths and weaknesses of the two systems can be identified probably as follows. In the case of the public accounts, since the basis of accounting is used for policy formulation by the government and is designed for maximum control of public funds by Parliament—because, again, this is the *raison d'être*—therefore, from its strengths vis-à-vis the national accounts it is a better measure of government activity because it is much more of a control of what crosses the Consolidated Revenue Fund.

There is considerable functional detail available on a public accounts base. You can get government expenditures, for example, by departments, by votes, by almost any type of definition that you may be seeking. Therefore, if you want to analyze government activity you have many, many kinds of tools and analytical capacities.

The universe excludes the revenues and expenditures of Crown corporations. As I mentioned earlier, commercial ones are included in the national accounts but excluded in the public accounts.

In the case of the public accounts it is only those transactions that involve transfer of funds to and from the Crown corporations that are reported. For example, if a payment is made—a grant or a subsidy or what have you—to a Crown corporation, for example a transfer to cover the operating loss of the CBC, this would show up as a budgetary expenditure.

If a particular corporation pays the government a dividend or interest on its loans, it shows up as budgetary revenue.

The corporation may have some retained earnings, for example, in some of the commercial corporations. These are not recorded in determining the government's deficit or surplus.

Again, one can then measure the government in a kind of a more narrow sense when Parliament is kind of looking at the accounts. Parliament, of course, can review the accounts of Crown corporations quite independently and ask the Crown corporations to give an accounting of their activity.

In the case of the national accounts, as I mentioned earlier, because of the conventions that are used they are much more useful in terms of inter-governmental or international comparisons. It is very much one of the strengths of the national accounts. However, there is no functional expenditure detailed in the case of the national accounts as there is in the case of the public accounts. The details are more of economic object because one is trying to measure the level of economic activity and the contribution of one sector in that regard.

Unlike the public accounts, the national accounts are not an audited set of books. There is a lot of judgmental

## [Translation]

Voilà, essentiellement, les points forts et les points faibles des deux systèmes. Pour ce qui est des comptes publics, il s'agit de la méthode qui sert à la prise de décision, et elle est conçue de manière à donner au Parlement le plus grand contrôle possible des fonds publics. En effet, c'est là sa raison d'être, et elle mesure donc mieux l'activité gouvernementale puisqu'elle comptabilise de façon beaucoup plus rigoureuse les entrées et les sorties du fonds consolidé.

Le système des comptes publics donne accès à une foule de détails par catégories d'activités. La ventilation des dépenses publiques peut se faire par ministère, par crédit ou selon pratiquement n'importe quelle catégorie. Pour l'analyse de l'activité de l'Etat, le système des comptes publics est donc d'un secours considérable et offre une vaste gamme de possibilités.

Les recettes et les dépenses des sociétés d'État sont exclues. Comme je l'ai déjà signalé, pour ce qui est des sociétés d'État qui fournissent des services commerciaux, elles sont incluses dans les comptes nationaux, mais exclues des comptes publics.

Dans les comptes publics, seules les opérations de transfert de fonds entre sociétés d'État sont comptabilisées. Par exemple, le versement—fait sous forme de subventions ou autrement—à une société d'État, pour combler une perte d'exploitation par exemple, serait comptabilisée comme une dépense budgétaire.

Si une société verse à l'État un dividende ou un remboursement d'intérêts sur emprunt, alors le versement est comptabilisé comme recette budgétaire.

Certaines des sociétés commerciales, par exemple, ont des bénéfices non répartis. Ils ne sont pas comptabilisés dans le calcul du déficit ou du surplus.

On peut donc mesurer l'activité de l'État d'une façon plus étroite dans la perspective du contrôle que doit exercer le Parlement sur les comptes publics. Bien entendu, le Parlement peut étudier les comptes des sociétés de la Couronne d'une façon indépendante et demander à ces dernières de rendre compte de leur activité.

Pour ce qui est maintenant des comptes nationaux, comme je l'ai déjà dit, les conventions nationales sur lesquelles ils sont fondés les rendent beaucoup plus utiles pour les comparaisons intergouvernementales ou internationales. C'est justement l'un des points forts de ce système. Cependant, les dépenses par catégories fonctionnelles ne sont pas détaillées dans les comptes nationaux comme elles peuvent l'être dans les comptes publics. La ventilation correspond plutôt aux objets économiques puisque le système vise à mesurer l'activité économique et la contribution d'un secteur donné à cette activité.

Contrairement aux comptes publics, les comptes nationaux ne sont pas des états vérifiés. Pour certaines

## [Texte]

call in some of the activities, and they are, as we have experienced over the years, subject to historical revisions. Therefore, if you are using them one has to be aware of those factors.

• 0950

Let me make just a few general observations before we get into the tables themselves. While there are differences in concepts in universe between the two accounting frameworks, public accounts and national accounts, reflecting their different purposes, the absolute levels of the annual deficits are broadly similar, especially after one adjusts for the major universe difference, namely the superannuation accounts. So if you look at the deficit we would calculate on a national accounts base versus the deficit we would calculate on a public accounts base, and adjust for the different treatment of these superannuation accounts, you would find that the level of deficit is quite similar in the two.

The difference in the debt level, when you move to a stock and to a balance sheet, again is very much similar in both accounts, especially when you adjust for the superannuation accounts, as we will demonstrate in the financial statements that I have handed out.

When one looks at the deficit over a time period, one notes that the trend in the deficit or surplus is very similar in both bases. In other words, if you look at the deficit on a public accounts basis, you would note that it peaked in 1984-85 and has been on a downward trend ever since. You get exactly the same picture on a public accounts base. The trend is very much the same.

In terms of utility, a few observations are probably noteworthy in this regard. The public accounts are in fact the most commonly used one for legislative purposes. For policy formulation purposes, the government tends to use the public accounts more than the national accounts, and indeed one uses the public accounts to inform Parliament and the public at large. One tends to use the public accounts more than the national accounts. The public accounts data are more timely and, we think, more reliable because they are audited statements, or subject to audit. However, the public accounts data are not comparable among governments as I noted, especially on the international scene, and therefore the public accounts are not the ideal system if you want to compare how the federal government or the total government sector is doing in Canada versus other countries, or to trace the results of the federal government versus the provincial. One tends not to use the public accounts in that type of analysis.

The national accounts are useful to compare in terms of the different levels of government and relative to other sectors. If you want to know how the government sector is interfacing in the economic activity, the national accounts is a system that is more useful in that regard. Because of

## [Traduction]

rubriques, le jugement entre en ligne de compte et il arrive donc, comme nous avons pu le constater au fil des années, que les comptes nationaux soient revus et corrigés. Évidemment, ceux qui s'en servent doivent en être conscients.

Mais, tout d'abord, quelques observations d'ordre général avant de passer aux tableaux. En dépit des différences conceptuelles des deux systèmes, qui sont le reflet d'objectifs distincts, les niveaux absolus des déficits annuels sont à peu près semblables, surtout si l'on fait abstraction de la différence principale, à savoir les comptes de pension de retraite. Donc, si l'on compare le déficit calculé selon les comptes publics et le déficit calculé selon les comptes nationaux en tenant compte des différences de comptabilisation des comptes de pension de retraite, on constate que le niveau du déficit est très semblable.

Comme le montreront les états financiers que je vous ai distribués, le niveau d'endettement est également très semblable pour les deux systèmes, surtout lorsqu'on tient compte des comptes de pension de retraite.

L'évolution du surplus ou du déficit à travers le temps est très semblable également. Autrement dit, pour ce qui est du déficit calculé selon les comptes publics, on constate qu'il a atteint un sommet en 1984-1985 et qu'il est à la baisse depuis. Or, on constate la même évolution pour le déficit calculé selon les comptes nationaux. La tendance est très semblable.

Pour ce qui est de l'utilité respective des deux systèmes, certaines observations s'imposent. Les comptes publics servent davantage dans le processus législatif. Pour définir ses orientations et prendre des décisions, le gouvernement aura tendance à s'appuyer davantage sur les comptes publics que sur les comptes nationaux. Ainsi, les comptes publics servent à informer le Parlement et le public en général, et ils sont utilisés davantage que les comptes nationaux. Les données des comptes publics sont plus à jour et elles sont plus fiables, à notre avis, puisqu'elles correspondent à des états vérifiés ou susceptibles de l'être. Cependant, les comptes publics ne permettent pas des comparaisons intergouvernementales, comme je l'ai signalé, notamment à l'échelle internationale, et le système des comptes publics n'est donc pas idéal pour comparer, par exemple, le gouvernement fédéral ou l'ensemble du secteur public du Canada aux secteurs publics dans d'autres pays ou pour comparer les activités du gouvernement fédéral à celles d'un gouvernement provincial. On n'utilise généralement pas les comptes publics dans ce genre d'analyse.

Les comptes nationaux servent à des comparaisons entre paliers de gouvernement, et entre le secteur public et les autres secteurs. Pour étudier les rapports entre l'activité économique du secteur public et celle des autres secteurs, il est avantageux d'utiliser les systèmes des

## [Text]

what I mentioned, the international base on which the accounting convention is established, they are very useful for international fiscal comparisons, to the extent that one can do international fiscal comparisons, because then you run into the problem of what is carried out by a government sector in one country versus another country. But to the extent that you can do international comparisons, one tends to use the national accounts rather than the public accounts.

I might turn now to some financial statements. I handed out copies this morning, which you may find useful. If you find them useful, Mr. Chairman, we can walk through that and we will get a little more of a feel for the various statements. I started off doing some public accounts—

**The Chairman:** Before we start into your tables, I wonder if it would not be a good idea to offer the members a chance to ask some general questions on what you have already said in order to clarify things before you start into your statements.

To start that off, from what you have said and from your documents here, I gather that when you talk about universe funds you are including the superannuation funds and all the other things that actually are not an immediate charge on the budget of Canada. Am I right in thinking that, and that therefore your universe which takes in the so-called fringe of expenditures that are on the books but are not immediate requirements. . . As the Department of Finance you are not including those as a charge against the deficit when you report your budget.

• 0955

**Mr. Langlois:** I will make a few points of clarification on that, Mr. Chairman. When I talked about universe, what I was trying to define was what you include and exclude in determining the budgetary deficit of the government. In determining the deficit one would tend to exclude certain activities. The activities of Crown corporations, for example, would not be included in determining the annual deficit other than the fact that, if the government makes a payment to a Crown corporation covering the loss of Canada Post or the CBC or Atomic Energy, that would obviously be a budgetary expenditure the same as a payment for family allowance. In the case of the national accounts, what happens is that the activity of particular Crown corporations such as Atomic Energy, because of the non-commercial activity portion of it, would form part of the budgetary revenues and the budgetary expenditures and therefore the deficit.

Now, to the extent that the government each year finances the deficit of a particular Crown corporation, the bottom line, the reported deficit, would not alter very much, as we will see in the reconciliation between the two systems. What would tend to be different is the level of revenues and the level of expenditures. In the national accounts you would take the level of revenue activity of

## [Translation]

comptes nationaux. Compte tenu de ce que j'ai déjà dit, à savoir que les comptes nationaux sont établis d'après des conventions comptables internationales, ils sont très utiles pour des comparaisons budgétaires internationales, dans la mesure où de telles comparaisons sont possibles, compte tenu des caractéristiques distinctes du secteur public d'un pays à l'autre. Donc, lorsque de telles comparaisons sont possibles, on a tendance à les faire selon les comptes nationaux plutôt que selon les comptes publics.

Je vais maintenant passer aux états financiers que j'ai distribué ce matin. Il se peut que vous les trouviez utiles. Donc, monsieur le président, en les parcourant sans trop nous presser, nous aurons une meilleure idée des diverses notions. J'ai commencé tout d'abord par un état des comptes publics. . .

**Le président:** Avant de nous lancer dans vos tableaux, je me demande s'il ne serait pas opportun de donner aux députés l'occasion de poser quelques questions d'ordre général au sujet de ce que vous avez déjà dit, afin de tirer au clair certains aspects avant de passer aux états.

Pour commencer, compte tenu de ce que vous avez dit et de ce qui ressort des documents, je crois comprendre que lorsque vous parlez d'univers, vous englobez les comptes de pension de retraite et tous les autres comptes qui ne sont pas immédiatement imputables au budget du Canada. Ai-je raison de le supposer et donc de croire que l'univers dont vous parlez englobe les dépenses dites périphériques qui sont comptabilisées, mais qui ne font pas l'objet d'imputations immédiates. . . Vous, au ministère des Finances, vous n'imputez pas ces éléments au déficit dans votre rapport budgétaire.

**M. Langlois:** Quelques précisions à ce sujet, monsieur le président. Lorsque j'ai parlé d'univers, je tentais de définir les éléments qui sont inclus et exclus du calcul du déficit budgétaire du gouvernement. En effet, certaines activités sont exclues du calcul du déficit. C'est le cas, par exemple, de celles des sociétés d'État, sauf si le gouvernement fait un paiement à une société d'État en compensation d'une perte, comme il pourrait le faire à l'endroit de Postes Canada, de Radio-Canada ou de l'Énergie atomique du Canada. Le paiement constituerait évidemment une dépense budgétaire au même titre que le paiement d'une allocation familiale. Dans le cas des comptes nationaux, les activités de certaines sociétés d'État comme Énergie atomique du Canada, en raison de leur caractère non commercial, font partie des recettes et des dépenses budgétaires et influent donc sur le déficit.

Je signale ici que, dans les cas où le gouvernement finance le déficit d'une société d'État, le déficit déclaré de cette dernière ne variera pas beaucoup d'un système à l'autre, comme nous allons le voir lorsque nous ferons le rapprochement entre les deux systèmes. Ce sont les niveaux des recettes et des dépenses qui vont varier. Selon les comptes nationaux, les recettes, de la société d'État

## [Texte]

that particular Crown corporation and report it as revenue, and you would take the total level of expenditures and report it as expenditures, the deficit being the difference between the two. Obviously, if the government gives a transfer payment to cover the deficit of that particular Crown corporation in that year, the deficit would be the same in both entities.

The one case where it does make a major difference in the determination of the deficit is the treatment of the superannuation accounts, the trusted pension plans. In the public accounts what is reported as budgetary expenditure is, first, the interest the government pays in the superannuation accounts, which is over \$55 billion. The government each year pays interest on that, and that shows up as budgetary expenditure. The government also, as you know, pays a contribution as employer, and that shows up as budgetary expenditure. Therefore, in determining the amount of the deficit, the deficit is higher than it otherwise would have been because of those two transactions.

In the national accounts base they do not recognize the superannuation account as a separate entity. They have consolidated with the revenue and expenditure transactions. What that means is that the revenues the government pays as employer and the contribution the employee pays to his or her pension plan show up as revenue on the national accounts base.

Similarly, the expenditure the government pays in terms of interest on the superannuation accounts, since the liability is not recorded in the national accounts base, in the national accounts shows first as an expenditure—interest on public debt charge—but it also shows as return on investment. So the deficit is unaffected by the interest one pays and the deficit is unaffected by the government's contribution to the superannuation accounts. Indeed, each year, because the superannuation accounts tend to increase in their net worth in the vicinity of \$6 billion or \$7 billion, this reduces the deficit on the national accounts base as opposed to a public accounts base, and this accounts for the big difference in the universe.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** Monsieur Langlois, lorsque j'étais membre d'un conseil municipal, on parlait des pensions et de l'argent qu'on avait. La plupart des municipalités de l'Ontario ne mettaient pas d'argent réel en banque. Dans notre cas, on avait établi un système selon lequel on mettait de côté jusqu'à 50 p. 100 de la valeur des pensions à payer aux gens.

• 1000

Au bout d'un certain temps, on a demandé à des compagnies spécialisées dans ce domaine si on faisait la bonne chose, et on nous a dit que non, qu'on devait

## [Traduction]

sont comptabilisées comme recettes et les dépenses totales sont comptabilisées comme dépenses, le déficit étant la différence entre les deux. Évidemment, si le gouvernement accorde un paiement de transfert qui épingle le déficit de la société d'État pour l'année en question, alors le déficit sera le même dans un cas comme dans l'autre.

Là où la différence est importante pour la détermination du déficit, c'est dans le traitement des comptes de pension de retraite, les régimes de retraite sans fiduciaire. Pour les comptes publics, on comptabilise tout d'abord comme dépense budgétaire l'intérêt versé par le gouvernement aux comptes de pension de retraite, qui totalise plus de 55 milliards de dollars. Ainsi, chaque année, le gouvernement verse de l'intérêt sur les fonds des comptes de pension de retraite, et les versements sont comptabilisés comme dépense budgétaire. Comme vous le savez, le gouvernement verse également une contribution en tant qu'employeur, et ce montant est également comptabilisé comme dépense budgétaire. Par conséquent, ces montants influent sur le calcul du déficit en le rendant plus considérable qu'il ne l'aurait été autrement.

Dans le cas de la comptabilité nationale, les comptes de pension de retraite ne sont pas considérés comme une entité distincte. Ils sont intégrés aux opérations de recettes et de dépenses. Cela veut dire que la contribution versée par le gouvernement à titre d'employeur et la cotisation versée par l'employé sont comptabilisées comme des recettes.

De la même manière, les dépenses du gouvernement en intérêts versés aux comptes de pension de retraite, qui ne sont pas comptabilisés comme éléments de passif dans le système des comptes nationaux, figurent tout d'abord comme dépenses—frais d'intérêt sur la dette publique—mais aussi comme rendement des investissements. L'intérêt versé n'a donc pas d'incidence sur le déficit, pas plus que m'en a la contribution du gouvernement aux comptes de pension de retraite. De fait, étant donné que, chaque année, la situation nette des comptes de pension de retraite a tendance à s'améliorer de 6 ou 7 milliards de dollars, il y a réduction du déficit comptabilisé selon les comptes nationaux par rapport au déficit comptabilisé selon les comptes publics, et c'est ce qui explique une bonne partie de la différence de résultats entre les deux systèmes de comptabilité.

**Mr. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Langlois, when I was a Member of a municipal council, there were discussions regarding pensions and accumulated funds. Most Ontario municipalities were not putting money in the bank. We, on the other hand, had created a system whereby we would set aside up to 50% of the pension money to be paid out.

After a while, we asked a number of companies who were specialists in this field whether we were acting correctly in doing this and they answered that we were

## [Text]

mettre moins d'argent de côté, parce qu'il n'arrive jamais que tous les gens prennent leur retraite en même temps, et qu'on devait prévoir qu'un certain pourcentage, soit 8, 10 ou 15 p. 100, de nos employés prendraient leur retraite en même temps.

C'est surtout dans les conseils scolaires que beaucoup de gens prennent leur retraite en même temps. À un moment donné, à cause d'un taux de naissances élevé, on demande beaucoup d'enseignants. Trente ans plus tard, il faut s'en débarrasser, et ensuite on n'a plus d'enseignants. Il y a donc une oscillation du montant d'argent qu'on doit débourser à long terme. Il faut calculer quels seront nos coûts réels à tel ou tel moment.

Vous disiez tout à l'heure qu'on avait mis de côté 55 milliards de dollars. Est-ce de l'argent réel, placé dans un fonds? Est-ce que l'argent est vraiment déposé et non mis de côté uniquement sur papier?

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, that is always a moot point. The amount I referred to in the case of the superannuation... If you flip to table 5 in the chart, you will note that as of March 31, 1989, the government had a liability with respect... This is the government's balance sheet, if you will. On the liability side you will note that we record as a financial liability \$57.9 billion that is owed to superannuation accounts. Has the money been set aside in a kind of bank account? The short answer to that is no. The generation of these surplus funds in the superannuation accounts is used by the government in very much the same way as the government borrows money with marketable bonds or Canada Savings Bonds.

It means that in the fiscal year ending March 31, 1989, because the superannuation accounts generated \$5.8 billion worth of assets, the government needed to borrow less of the money they required on the financial markets. For example, in the way of unmatured debt they borrowed \$25 billion in that year. In the absence of this surplus, they would have had to borrow \$30.5 billion.

Is the money set aside in a particular bank account? Obviously not. The government has used these funds to finance some of the financial assets it—

**M. Bellemare:** Est-ce qu'on a mis l'argent de côté? Est-ce que la caisse de pensions de la province de Québec a placé de l'argent réel dans un fonds?

**Mr. Langlois:** Monsieur le président, je ne sais pas comment cela fonctionne au Québec, mais...

**M. Bellemare:** Où sa fameuse Caisse de dépôt prend-elle l'argent? Je ne suis pas Québécois, mais j'ai l'impression qu'au Québec, on a une caisse de retraite et la Caisse de dépôt qui fait des placements dans l'industrie et de la promotion financière. Ils devancent tout le monde

## [Translation]

not, that we should set aside less money because people never all retire at the same time. According to them, it is probable that only a certain percentage, 8%, 10% or 15% of our employees would retire at any one time.

It is mainly among School Board personnel that you find a lot of people retiring at the same time. At a certain point in time, because of a population boom, there is a great call for teachers. Thirty years later, because you have had to reduce the number of teachers, you end up with too few. There is a cycle in the amounts of money that have to be paid out in the long term. What you have to do is to calculate what your real costs will be at any given time.

A little earlier on, you said that you had set aside 55 billion dollars. Is that real money, invested in a fund? Has that money really been set aside or does it exist only on paper?

**M. Langlois:** Monsieur le président, on peut effectivement se poser la question. Les sommes dont j'ai parlé tout à l'heure ont été mises de côté comme fonds de pension... si vous passez au tableau 5, Vous constaterez qu'au 31 mars 1989, le gouvernement devait... cela, si vous voulez bien est inscrit au bilan du gouvernement. Vous noterez que nous avons inscrit comme passif les 57,9 milliards de dollars dus au Fonds de retraite. Cet argent a-t-il été mis de côté dans un compte en banque, par exemple? Eh bien, non. Les excédents qui se trouvent dans les comptes de pension de retraite sont utilisés par le gouvernement de la même manière que les fonds empruntés par l'émission d'obligations négociables ou d'obligations d'épargne du Canada.

Cela veut dire que pour l'année financière se terminant le 31 mars 1989, étant donné que les comptes de pension de retraite ont entraîné la création d'un actif de 5,8 milliards de dollars, le gouvernement a pu réduire d'autant les sommes à emprunter sur le marché des capitaux. Ajoutons, à titre d'exemple, que cette année le gouvernement a emprunté 25 milliards de dollars, somme qui est venue s'ajouter à la dette non échue. Sans ce surplus dans les comptes de pension de retraite, le gouvernement aurait dû emprunter 30,5 milliards de dollars.

Alors, peut-on dire que cet argent a été mis de côté dans un compte spécial? Il est bien évident que non. Le gouvernement a utilisé cet argent pour financer les avoirs financiers qu'ils—

**M. Bellemare:** Has that money been set aside? Does the Quebec Pension Fund actually invest the money in a fund?

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, I do not know what the situation is in Quebec, but...

**M. Bellemare:** Where does its famous «Caisse de dépôt» find its money? I am not from Quebec, but it seems to me that in Quebec there is a pension fund and the «caisse de dépôt» that invests in industry and acts as a source of financing. They are way ahead of everyone else

## [Texte]

au Canada en aidant les industries, en étant une banque, en somme.

• 1005

Il y a eu récemment une bataille entre Loblaws et Provigo. La Caisse de dépôt s'est lancée dans l'histoire et a prêté de l'argent, mais c'était de l'argent... Je ne veux pas revenir à la méthode, que je trouve très intéressante...

**The Chairman:** Mr. Bellemare, on a point of order, please stick to the exact accounts that we are discussing here because we could go on forever talking about provinces and so on. Make reference to these accounts.

**Mr. Bellemare:** This is so complicated that I have to start from a base where I suspect—

**The Chairman:** That is why I am trying to keep it as simple as we can.

**Mr. Bellemare:** Well, to keep it simple I would like to throw out a comparison and then bring it back to the national scene.

**The Chairman:** Would you like to save that, because this is to clarify the accounts as they are before us here. Would you save that until we get into the regular questioning. This was for general questioning if someone did not understand anything that was said up to this point.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mr. Chairman, I was going to make the suggestion that Mr. Langlois wanted to refer to the tables to illustrate better what he had said previously, and it would certainly be of help to me if he could do that. I think it will probably clear up a lot of the cloudy area.

**The Chairman:** Yes. Save those comparisons until we get into the general questioning afterwards.

**Mr. Hovdebo (Saskatoon-Humboldt):** Mr. Langlois, the national accounts are not built up from zero. You take the public accounts, or the results from the public accounts at some level, and use them in the end. Is that not right? You are not keeping a whole accounting system for national accounts. You are using the public accounts and then interpreting them within the universe that you have described for national accounts. Is that not partially a relationship between the two?

**Mr. Langlois:** Yes, Mr. Chairman, that is partly correct. There is no question that in determining the deficit for the federal government on a national accounts base you take the public accounts information of revenues and expenditures, you adjust them for the universe and you adjust them for the accounting concepts. That gives rise to your national accounts deficit for the federal government. Then we can show the reconciliation, the adjustments that

## [Traduction]

in Canada in promoting industry and, to a certain extent, acting as a bank.

Recently, Loblaws and Provigo went to war. The *Caisse de dépôt* perilled itself into the fray and came forward with loans, but that money... I do not wish to enter into a discussion of the methods used, although that is a most interesting topic...

**Le président:** Monsieur Bellemare, je vous rappelle au Règlement pour vous demander de vous en tenir, si vous le voulez bien, aux comptes que nous sommes censés examiner aujourd'hui, car si nous abordons la situation dans les diverses provinces, nous n'en finirons jamais. Veuillez vous en tenir à notre sujet.

**M. Bellemare:** Mais tout cela est tellement compliqué que je suis bien obligé de partir d'un point qui me permettrait de...

**Le président:** C'est bien pour cela que nous devons essayer de simplifier.

**M. Bellemare:** Eh bien, pour simplifier, j'aimerais d'abord effectuer une comparaison et en revenir, ensuite, à la situation nationale.

**Le président:** Pourriez-vous garder cela pour plus tard, car nous devons tenter d'y voir clair dans les comptes tels qu'ils nous sont présentés ici. Pourriez-vous donc garder cela pour l'étape des questions.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Monsieur le président, M. Langlois pensait qu'on pourrait se reporter aux tableaux afin d'illustrer un petit peu ce qui a été dit; je pense que cela serait effectivement utile. Cela nous permettrait probablement d'éclaircir certains points imprécis.

**Le président:** Sans doute. Je vous demande de bien vouloir réserver ces comparaisons pour la période de questions.

**M. Hovdebo (Saskatoon-Humboldt):** Monsieur Langlois, les comptes publics sont basés sur quelque chose. On prend les comptes publics, ou les divers chiffres qui les composent, et c'est sur cela qu'on se base. Il n'existe pas tout un système comptable distinct qu'on utilise pour aboutir à la comptabilité nationale. Vous prenez les comptes publics, puis vous les interprétez dans le cadre que vous avez évoqué, afin d'aboutir à la comptabilité nationale. N'est-ce pas, un peu, le lien existant entre les deux?

**M. Langlois:** Oui, monsieur le président, c'est ainsi que cela se produit. Il ne fait aucun doute que pour calculer le montant du déficit du gouvernement fédéral, vous partez du total des recettes et de celui des dépenses, qui figurent dans les comptes publics, vous les ajustez en tenant compte des divers paramètres et vous les mettez sous forme comptable. Cela vous donne, d'après la comptabilité nationale, le montant du déficit enregistré

## [Text]

we have made to move from one to the other. That is quite correct.

Maybe we can move to table 1. I would note that there are many ways of analysing the government's fiscal position. These first tables are on a public accounts base. I will then move to a national accounts base and do a kind of reconciliation to show you how you can move from one to the other.

The statement in table 1 is basically a statement that is one of the common forms of presenting what we call the summary statement of government transaction which kind of takes you both through the deficit, the non-budgetary accounts, right to the need to borrow and the ensuing cash balance. The budgetary transactions are broadly similar to the profit and loss statement in a private sector. If you were trying to determine your profit and loss statement, you would basically look at your budgetary transactions.

Having said that, it is fair to say we do not keep our accounts using the generally accepted accounting principles for the private sector. As I mentioned, we are not on a full accrual base of accounting; we are on a partial accrual base of accounting. For example, when we purchase capital, the capital shows up as budgetary expenditure in the year of acquisition. In the private sector one would tend to capitalize an asset such as a building and do the consumption of that asset over time. That is not the public accounts convention. We just kind of write it off in the year. Again, to some extent it is because of the purpose of the public accounts. It is not to match revenues necessarily with expenditures, but to enable Parliament... when it appropriates funds to purchase a building, the government can then report on the use of those funds to purchase that building, and that becomes the expenditures.

## [Translation]

par le gouvernement fédéral. On procède alors au rapprochement d'une comptabilité à l'autre. C'est exactement comme cela.

Passons maintenant au tableau n° 1. Je note qu'il semble y avoir plusieurs manières d'analyser la situation financière du gouvernement. D'abord, il y a les tableaux des comptes publics. Nous passons ensuite à la comptabilité nationale et nous effectuons une sorte de conciliation pour vous montrer comment passer de l'une à l'autre.

Le bilan qui figure au tableau n° 1 présente, sous une forme communément utilisée, le résumé des opérations effectuées par le gouvernement, faisant ressortir le montant du déficit, les comptes non budgétaires, les emprunts nécessaires et la situation de trésorerie. Les opérations budgétaires sont un peu, généralement, ce que sont les bilans pour le secteur privé. Pour essayer de dresser le bilan des opérations, vous examinez l'ensemble des opérations budgétaires.

Cela dit, il convient de préciser que notre comptabilité ne suit pas les principes comptables généralement reconnus dans le secteur privé. Je répète que notre comptabilité n'est pas une comptabilité d'exercice bien qu'elle reprenne certains aspects de celle-ci. Quand, par exemple, nous acquérons des biens en immobilisations, ces biens sont inscrits dans l'année comme dépenses budgétaires. Or, dans le secteur privé, un tel bien, tel qu'un immeuble, par exemple, serait capitalisé et amorti sur un certain nombre d'années. Or, ce n'est pas ce qui se passe en matière de comptes publics. En fait, c'est un peu comme si nous l'amortissions dans l'année. Cela est en partie dû à la finalité propre aux comptes publics. Le but n'est pas de faire correspondre nécessairement les revenus et les dépenses, mais de permettre au Parlement... lorsqu'il vote les crédits nécessaires à l'achat d'un immeuble, le gouvernement peut alors indiquer que les fonds en cause ont été affectés à l'achat d'un immeuble, qui est alors inscrit à titre de dépense budgétaire.

• 1010

You will note that we now show the difference between the budgetary revenues, and I will get into what they constitute a little later on—they are personal income tax, corporate income tax, sales tax and the like—and we deduct from that program expenditures. We get an operating surplus. Again, one has to be careful; that is not exactly the same definition as an operating position in the private sector. That tells you as of March 31, 1989, there was an operating surplus of \$4.5 billion.

Operating surplus is simply the difference between revenues and the operating expenditures but before factoring in the public debt charges, which in that fiscal year cost over \$33 billion. Therefore, there was a reported deficit of \$28.7 billion.

Notez que, maintenant, nous ventilons les rentrées budgétaires, et j'expliquerai cela un peu plus tard. Il s'agit des impôts sur le revenu des particuliers, des impôts sur les sociétés, de la taxe de vente, etc. Ce qui donne un total dont nous déduisons le montant des dépenses des programmes. Notez que cela ne correspond pas exactement à ce qui constitue, dans le secteur privé, le résultat d'exploitation. Cela vous permet de constater qu'au 31 mars 1989 on avait un excédent d'exploitation de 4,5 milliards de dollars.

L'excédent d'exploitation, c'est la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses de fonctionnement avant soustraction des sommes consacrées au service de la dette, qui ont dépassé l'année financière les 33 milliards de dollars. C'est pourquoi on fait état d'un déficit de 28.7 millions de dollars.

## [Texte]

At the same time the government was acquiring either financial assets or financial liabilities, and they amounted to on net \$6.8 billion. For example, the surplus of the superannuation account would be in that \$6.8 billion. They accounted for something like \$5.7 billion of the \$6.8 billion, which meant that the financial requirements before you exclude the foreign exchange transaction amounted to \$22 billion.

You add to that the extent to which the government increased its foreign exchange assets, which in this fiscal year amounted to \$5.7 billion. That tells you that the total financial requirements were \$27.7 billion. In other words, that is the extent to which they had to finance their activity through borrowing or a change in the cash position. In this particular year—

**Mr. Wilson:** I am with you to the point of the deficit; then you have non-budgetary, which is outlined in table 4, and then you go on to talk about foreign exchange. Can you just run through the table 4 part? I want to understand those items better and how this non-budgetary transaction total of \$6.8 billion is arrived at.

**Mr. Langlois:** Surely. I am looking at paragraph (b), the non-budgetary transaction, and I have put in a little more detail on table 4. If you look at table 4, it tells you that loans investment and advances in this particular fiscal year decreased by \$1.1 billion. In other words, there was a net repayment of outstanding loans by Crown corporations, etc. Obviously, when they pay back old loans, it means a source of money for the federal government in that particular fiscal year. The surplus of the superannuation accounts increased by \$5.8 billion. That is a source of money for the federal government, since these are held within the Consolidated Revenue Fund within the government's bank account.

The other transaction of 0.4, which in this case here was a source... We collect taxes for most of the provinces, with the exception of Quebec, for example, in terms of personal income tax. We collect the money on their behalf and then remit it to them. We also collect corporate income tax for most of the provinces, with four provinces excluded. We collect the money on day one and then make a payment to the provinces, depending on the money we have collected.

There is sometimes a lag between the time the money is collected and sent to them. In a particular year, we may have remitted more money than we collected. In some cases, it is the other way around. To the extent that there is a variation between those two cashflows—the money coming in, the money going out—it will give rise to a change in our liability position. My 0.4 indicates here it cost us money, so our net liability vis-à-vis these accounts went down.

## [Traduction]

En même temps, le gouvernement accumulait des éléments d'actif et des éléments de passif avec un résultat de 6,8 milliards de dollars. L'excédent des comptes de pension de retraite figure dans ces 6,8 milliards de dollars. Il constitue environ 5,7 milliards, ce qui veut dire qu'avant d'exclure les opérations de change, les besoins financiers du gouvernement s'élevaient à 22 milliards de dollars.

Il convient d'ajouter à cela l'augmentation des réserves des devises étrangères du gouvernement, un total de 5,7 milliards de dollars pour l'année financière en cause. Cela nous donne, pour les besoins financiers, un total de 27,7 milliards de dollars. Autrement dit, voilà la somme que le gouvernement a dû obtenir soit par des emprunts soit en modifiant sa situation de trésorerie. Pour l'année en cause...

**M. Wilson:** Je vous suis en ce qui concerne le déficit; et après cela, il y a les opérations non budgétaires, disposées au tableau 4, puis vous avez parlé des opérations de change. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste le tableau 4? J'aimerais parvenir à une meilleure compréhension à cet égard et savoir comment on obtient les 6,8 milliards de dollars pour les opérations non budgétaires.

**M. Langlois:** Entendu. Reportez-vous à l'alinéa (b), les opérations non budgétaires, ainsi qu'aux détails supplémentaires inscrits au tableau 4. Or, au tableau 4, vous constatez que pour l'année, le montant des prêts et avances a baissé de 1,1 milliard de dollars. Autrement dit, il y a eu, de la part des sociétés de la Couronne d'autres organismes, un remboursement net des dettes actives. Il est bien évident que ces organismes remboursent des dettes anciennes, cela procure au gouvernement fédéral, dans l'année, des fonds supplémentaires. L'excédent des fonds de pension de retraite a augmenté de 5,8 milliards de dollars. Cela vient gonfler les fonds du gouvernement fédéral puisque cet argent est inscrit au fonds du revenu consolidé, au compte en banque du gouvernement.

L'autre opération de 0.4, qui dans ce cas était une source de... nous assurons le recouvrement des impôts pour la plupart des provinces, sauf pour le Québec, qui procède lui-même au recouvrement des impôts provinciaux. Nous en assurons le recouvrement au nom des provinces, puis nous leur versons ce qui leur revient. Nous assurons également le recouvrement des impôts sur les sociétés dans la plupart des provinces, à quatre exceptions près. Nous recevons l'argent, que nous reversons ensuite aux provinces.

Il existe parfois un délai entre le recouvrement et le transfert. Dans certaines années, nous transférons plus d'argent que nous en avons recueilli. Dans certains cas, c'est le contraire. La différence entre ces deux mouvements de trésorerie—l'argent qui entre et l'argent qui sort—influence notre situation financière. Le chiffre 0,4 indique que cela nous a coûté de l'argent et a fait augmenter le passif afférent à ces comptes.

[Text]

There are other accounts. For example, the government used to be in the business of selling government annuities to the private sector. The government is no longer in that business. The private sector is the place where you now buy your RRSP, etc., and all the government is now doing is making payments on the old annuities they had sold. Obviously, as our liability goes down, our cash requirements go up.

• 1015

The 0.3 in "other transaction" is a pot-pourri of transactions. For example it would include the conversion or moving from a cash base to an accrual base for things such as interest on the public debt, which I described.

To the extent that if, for example, we charged interest on a Canada Savings Bond to public debt budgetary expenditure and that interest is not cashed in by the individual, that gives rise to a liability, on a non-budgetary account. An increase in the liability means we did not have to put out the money. So from a cash base of accounting, that particular year gave us 0.3.

The non-budgetary transaction basically tells you that our net liabilities have gone up by \$6.8 billion. As you do in the private sector, it is a way of financing your activity as your liabilities increase; you did not have to borrow it through marketable bonds, for example. It provided some of the source to finance the budgetary deficit of \$28.7 billion in that particular year. Does this help to clarify that amount?

**Mr. Speller (Haldimand—Norfolk):** If I quote you correctly you said that the 0.4 is your collecting taxes from provinces and the lag time in giving the provinces that money.

**Mr. Langlois:** Not from provinces, Mr. Chairman, but on behalf of provinces. We have what we call the Provincial Tax Collection Agreements Account. Instead of the federal government going out and collecting and having the mechanism to collect the revenues, provinces also impose personal income tax. We collect that money on their behalf and then remit it to them. In the formula we use for collection versus disbursement to the provinces, you can have a difference in cashflow. The money comes in as the taxpayer pays us. That has a kind of seasonal factor to it.

We pay it out to the provinces over equal installments. At the end of the period when we determine exactly how much we have collected on their behalf and the amount we have paid them with respect to the taxation year, there is an adjustment payment. Sometimes we may have paid them too much or too little.

[Translation]

Mais il y a aussi d'autres comptes. Avant, le gouvernement vendait des rentes au secteur privé. Le gouvernement n'exerce plus cette activité et maintenant pour acheter un REER etc. c'est au secteur privé qu'il faut s'adresser. Le gouvernement ne fait que payer les rentes qu'il autrefois placées auprès du public. Il est clair que les remboursements de nos dettes augmentent nos besoins financiers.

Le 0,3 de la rubrique «autres opérations» est un pot-pourri d'opérations diverses. On y trouve, par exemple, les opérations de conversion nécessaires pour passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice pour comptabiliser le service de la dette publique.

Si, par exemple, nous imputons les intérêts des obligations d'épargne du Canada au poste budgétaire de la dette publique et que l'intérêt n'est pas encaissé par le détenteur de l'obligation, cela crée un élément de passif inscrit au compte non budgétaire. L'augmentation du passif indique que nous n'avons pas eu à débourser. Cela donne donc 0,3 dans le cadre d'une comptabilité de caisse.

Cette opération non budgétaire vous permet de voir que notre passif net a augmenté de 6,8 milliards de dollars. C'est comme dans le secteur privé, cela vous permet de financer votre activité au fur et à mesure que votre passif augmente. Cela vous évite d'avoir à emprunter en lançant, par exemple, des obligations négociables. Cela a permis de financer une partie des 28,7 milliards de dollars du déficit budgétaire de cette année-là. Cela vous aide-t-il à mieux comprendre comment on est arrivé à ce chiffre-là.

**M. Speller (Haldimand—Norfolk):** Vous avez bien dit que le chiffre de 0,4 résulte des impôts que vous avez recouvrés des provinces, compte tenu du délai entre ce recouvrement et ce transfert, aux provinces, des sommes qui leur reviennent.

**M. Langlois:** Non, monsieur le président, il s'agit d'impôts recouvrés pour le compte des provinces. Un compte spécial a été ouvert dans le cadre des accords de recouvrement des impôts provinciaux. Les provinces, elles-aussi, imposent le revenu des particuliers, et cela leur évite d'avoir à créer, elles-mêmes, les mécanismes de recouvrement nécessaires. Le gouvernement fédéral assure le recouvrement des impôts provinciaux et en remet le produit aux provinces. Dans ces opérations de recouvrement et de versement, il y a quelquefois une différence de trésorerie. L'argent nous arrive au fur et à mesure des versements effectués par le contribuable, et cela donne à nos rentrées un caractère saisonnier.

Nous reversons aux provinces le produit de ces impôts par des versements d'un certain montant. En fin de période, nous calculons exactement le montant des impôts que nous avons recouvrés pour leur compte, le montant de ce que nous leur avons versé dans une année financière donnée, et nous effectuons une sorte de

[Texte]

[Traduction]

**Mr. Speller:** You are losing \$400 million on it.

**Mr. Langlois:** No, one interpretation of this was that the year before we had collected that amount and had not paid them; the provinces might argue that we were slow in paying them. In the given fiscal year, the sign can be either way. Sometimes they get the money before we actually collect it; in other cases it is the other way around.

**Mr. Wilson:** On the superannuation account thing, the 5.8 is the excess of payments in over payments out, is that what we are talking about?

**Mr. Langlois:** Yes, that is right. If you look at what constitutes the money coming in and what constitutes the money going out, the money coming in constitutes the employee's contribution to his or her plan, the government's contribution as employer, and the interest that is generated on surplus funds. On the disbursement side it is basically the benefits that are accruing, paid to people in pension. Concerning the net flow, as it turns out, there is more money coming in than going out to the tune of \$5.8 billion.

There are also some other minor transactions. For example if as a public servant you move to the private sector, you can have your funds, your superannuation, transferred to another pension. Obviously that would become a disbursement on our account. We also have reciprocal agreements with other pensions. If someone joins the Public Service and was a member of another pension plan, they can bring their pension benefits here. There is a flow into the CRF. Those are basically the transactions.

The 5.8 is just a net. The superannuation accounts have been generating this type of surplus for a number of years now, and are projected to continue to do that for quite a few more years.

• 1020

**Mr. Hovdebo:** Does that 5.8 show up as part of the deficit or is it transferred into debt because it is owed?

**Mr. Langlois:** The employee's contribution is obviously not part of the government's deficit because the employee is paying on his or her own behalf, so it does not factor into the government's deficit. The government's matching contribution, looking on the expenditure side, would be a budgetary expenditure. The interest paid on those surplus funds, looking on the expenditure side, is interest on the public debt, which is very much part of the budgetary expenditures.

The benefits that are paid to the employee do not form part of the government's deficit, but come strictly out of their account. We are acting in a judiciary capacity and

redressement. Parfois nous nous apercevons que nous avons versé trop et parfois trop peu.

**M. Speller:** Mais cela vous fait perdre 400\$ millions.

**M. Langlois:** Non, cela peut être interprété comme voulant dire que l'année précédente nous avions recouvré ce montant-là, mais nous ne leur avons pas versé. Les provinces pourraient soutenir que nous les avons payées en retard. Dans une année financière donnée, cela peut être en plus ou en moins. Parfois, elles obtiennent l'argent avant que nous ne l'ayons nous-mêmes touché et, parfois, c'est le contraire.

**M. Wilson:** Le 5,8 représente donc, pour les comptes de pension de retraite, l'excédent des recettes par rapport aux sommes qui ont été payées, est-ce bien cela?

**M. Langlois:** Oui, c'est bien cela. Considérez les sources des rentrées et la destination des versements effectués, vous vous apercevez que l'argent qui rentre provient des cotisations versées par les employés à leur régime de pension, des contributions versées par le gouvernement à titre d'employeur et des intérêts sur les fonds excédentaires. Les sommes déboursées sont essentiellement les prestations versées aux personnes touchant une pension de retraite. On peut donc voir, par rapport aux sorties d'argent, un excédent de 5,8\$ milliards de rentrées.

Il faut également tenir compte d'un certain nombre d'opérations mineures. Si, par exemple, un fonctionnaire passe au secteur privé, il peut obtenir que son fonds de pension soit transféré à un autre régime de pension. Cette opération constitue donc, pour nous, une dépense. Nous avons signé, avec d'autres régimes de pension, des accords de transfert, et si quelqu'un, qui participe déjà à un régime de pension, entre à la Fonction publique, il pourra faire transférer sa participation. Cet argent sera versé au FRC. Voilà pour les opérations.

Le chiffre de 5,8 est donc un résultat net. Les comptes de pension de retraite donnent lieu à ce type d'excédent depuis plusieurs années déjà et nous prévoyons que cela va se poursuivre encore assez longtemps.

**M. Hovdebo:** Ce chiffre de 5,8 figure-t-il au déficit ou fait-il partie de la dette puisqu'il s'agit de sommes que nous devons?

**M. Langlois:** Les contributions versées par les employés ne sont, bien sûr, pas comptabilisées dans le déficit du gouvernement, étant donné que l'employé en effectue le versement pour son propre compte. Ces versements ne gonflent donc pas le déficit budgétaire. La part de l'employeur constitue, cependant, une dépense budgétaire. Les intérêts versés sur ces fonds excédentaires sont comptabilisés dans le service de la dette et sont inscrits, à ce titre, aux dépenses budgétaires.

Les prestations versées aux employés ne sont pas comptabilisées dans le déficit budgétaire, mais viennent d'un fonds qui leur appartient. Nous exerçons, à cet

## [Text]

therefore it is on our balance sheet in a way and we are holding the funds in trust for them. When we pay the money that is rightfully theirs, it does not impact on our deficit. So you do not have the—

**Mr. Hovdebo:** The total of the \$57.8 million would show up as part of the accumulated debt.

**Mr. Langlois:** As part of the government's liabilities. There has been some confusion on the terms "public debt", "national debt" "mature debt". I can either address it now or when we move to that particular set of financial statements where I show the balance sheet, at which time I can probably point to the different ones and it might shed some light on it.

**The Chairman:** We will save it for that time. I am letting this flow rather freely here because it is a very complex subject. We were in here this morning. While you can walk through it without any difficulty because it is your profession, it is rather difficult for members around the table. So do not mind if they have to stop every once in a while to ask questions or clarification.

**Mr. Speller:** The \$5.8 billion excess on payments is expected to remain in excess for some time. Are there any projections for 20 years ahead? What are we looking at?

**Mr. Langlois:** The actuaries do projections on the superannuation and I am afraid I am unaware of exactly when there is a cross-over between the two. We have difficulty with the assumptions. . . You may be aware of doing short-term assumptions on cashflow, but long-term assumptions are on the cloud-nine level that the chairman referred to earlier. I might try to answer that in more conceptual terms.

To the extent that you would expect a certain level of public servants in the system, you would expect that as people move on retirement and others move into the system you would tend to gradually see that surplus reduced. On the other hand, if you expect an ongoing increase in number of public servants, which is an assumption one has to make, then that account could continue to grow.

If you assume that inflation will be with us for some time and that salaries of public servants and therefore the contribution, which is a set amount of their salary, go into the account and the government has a matching contribution, it would in nominal terms tend to increase, while in real terms it may not.

With regard to the interest paid on the account, if you assume a real or normal rate of return, interest would be expected to tend to grow over time. Pension funds are that way, by definition. In relative terms, it may not be growing.

## [Translation]

égard, une fonction fiduciaire, et ces fonds-là sont inscrits à notre bilan, car c'est un peu comme un compte de fiducie. Lorsque nous leur reversons cet argent, qui leur appartient déjà, cela n'a pas pour effet de gonfler notre déficit. Ainsi, il n'est pas de... .

**Mr. Hovdebo:** Ainsi, ce total de 57,8 millions de dollars ferait partie de la dette accumulée.

**Mr. Langlois:** Feraient partie du passif ou de l'ensemble des dettes du gouvernement. Une certaine confusion règne, semble-t-il, au sujet des expressions « dette publique », « dette nationale », « dette échue ». Je pourrais en parler maintenant ou nous pourrions passer à l'examen de la situation financière. Je pourrais alors faire état des résultats et en expliquer les divers éléments afin d'éclaircir un petit peu la situation.

**Le président:** Oui, attendons donc un peu. Laissons un peu tout cela se décanter étant donné que le sujet est extrêmement complexe. Vous êtes à l'aise dans ce domaine, c'est votre spécialité, mais pour les membres du Comité, la tâche est assez ardue. C'est pourquoi, de temps en temps, nous devons vous poser des questions ou demander d'éclaircir tel ou tel détail.

**Mr. Speller:** Ainsi, on s'attend à pouvoir maintenir cet excédent de 8 milliards de dollars pendant encore un certain temps. Quelles sont les prévisions pour les 20 prochaines années? Comment voyez-vous cela?

**Mr. Langlois:** Les actuaires font des projections en matière de pensions de retraite, mais je dois reconnaître que je ne sais pas très bien à quel point les rentrées et les sorties s'équilibreront. Il n'est pas facile de fixer les hypothèses de base. Il est possible, en matière de sortie et de rentrée de fonds, de faire des hypothèses à court terme, mais pour le long terme, les hypothèses ne peuvent être autres que de la spéulation, comme nous le disait le président. Peut-être pourrais-je essayer de vous répondre d'une manière un petit peu plus conceptuelle.

Dans la mesure où vous pouvez prévoir le nombre des fonctionnaires, vous pouvez à peu près connaître le nombre de personnes qui prendront leur retraite et le nombre de personnes qui les remplaceront au sein de la Fonction publique. Cela abaisserait, à terme, l'excédent. Si vous envisagez une croissance du nombre des fonctionnaires, ce qui est une hypothèse plausible, eh bien l'excédent pourrait continuer à s'accroître.

Si vous prenez pour hypothèse que l'inflation va se maintenir, les salaires de la Fonction publique vont augmenter, ainsi que vont augmenter les contributions des fonctionnaires, étant donné qu'elles sont liées aux salaires. Si on y ajoute la part du gouvernement, on obtient, en apparence, une augmentation de l'excédent, mais en termes réels, il n'augmentera pas nécessairement.

S'agissant, maintenant, des intérêts payés sur les sommes en cause, si vous prenez pour hypothèse un taux de rendement normal ou effectif, vous pouvez vous attendre à voir augmenter le montant des intérêts versés. C'est comme cela, par définition, que fonctionne le régime de pension. Cela donne peut-être une

[Texte]

If you look at liability of the superannuation accounts in terms of level of economic activity over time, it was probably about the same rate as we had ten years ago and it will probably be the same rate in another ten years. It would obviously tend to grow in cashflow terms. But as to projections for net cashflow 20 years hence and where that cross-over would be, I really do not know.

• 1025

Let me quickly go back to table 1. We were moving down; you have budgetary transactions, and we talked about the non-budgetary transactions, then you have foreign exchange transactions, and that is the extent to which the government is increasing its net financial assets of foreign currency, and that particular area increased by over \$5.5 billion.

The unmatured debt transaction in this case would obviously suggest that the government raised the level of unmatured debt by \$28 billion in order to finance its overall requirements of \$27.7 billion. As a result, the balance in the Consolidated Revenue Fund, in our bank account if you will, went up by \$300 million, and the cash balance at the end of that particular fiscal year was marginally under \$2 billion.

When the Minister of Finance is giving his budget, he usually starts off with that financial statement. That gives you a global view of where the money is coming and where the money is going, divided between budgetary and non-budgetary, etc. Also, when the government is asking Parliament for a level of borrowing authority, that is the type of statement he is taking you through. He says he had a deficit of so much, non-budgetary gave him a source of so much, and he would therefore ask Parliament to pass the bill to allow him to borrow  $x$  number of dollars.

Table 2 is basically a disaggregation of what you saw on program expenditures in the first table. As I mentioned earlier, there are many ways you can look at government expenditures, even on a public accounts base. You often see it by departments; you can see it by votes; you can see it by statutory payments; you can see it by standard objects, by types of payments, by types of transfers, etc.

I have just laid out here one way, and if you were to open the budget of the Minister of Finance this year and look at budgetary expenditures, you would see he has classified them in this manner. As you go through it, you see that major transfers to persons, which accounts for about 30% of program expenditures, constitutes the first big block of government expenditures. That includes

[Traduction]

augmentation en chiffres absous, mais, en chiffres relatifs, cela est moins clair.

Si vous examinez ce que l'on peut appeler la dette du compte de pension de retraite, et que vous comparez ce chiffre à l'évolution de l'activité économique dans le temps, vous vous apercevez que les dettes représentent à peu près la même proportion qu'il y a dix ans et ne changeront probablement pas au cours des dix prochaines années. Bien évidemment, si l'on ne s'en tient qu'aux chiffres, on va voir une augmentation. Mais on ne peut pas prévoir la situation financière nette pour dans 20 ans et on ne sait pas à quel point les sorties équilibreront les rentrées.

Revenons, si vous voulez bien, au tableau 1. En descendant, nous voyons les opérations budgétaires, puis les opérations non budgétaires, ensuite les opérations de change. On constate que le gouvernement a augmenté, de 5,5\$ milliards, le montant de ses réserves en devises.

Le montant inscrit au titre des opérations de la dette non échue permet de constater que le gouvernement a relevé le niveau de la dette non échue de 28\$ milliards afin de financer le total de ses besoins financiers, c'est-à-dire 27,7\$ milliards. Cela a fait augmenter de 300\$ millions le solde inscrit au Fonds du revenu consolidé, c'est-à-dire notre compte en banque et, en fin d'exercice, nous avions un peu moins de 2\$ milliards en caisse.

Lorsque le ministre des Finances présente son budget, il commence en général par exposer la situation financière. Cela donne une vue globale des rentrées et sorties de fonds, avec répartition entre opérations budgétaires et non budgétaires et ainsi de suite. Lorsque le gouvernement demande au Parlement de l'autoriser à faire des emprunts, il expose ainsi la situation financière. Il expose le montant de son déficit, explique le montant des rentrées non budgétaires de telle et telle source, et demande au Parlement d'adopter le projet de loi lui permettant d'emprunter telles et telles sommes.

Dans le tableau 2, on voit une sorte de ventilation des dépenses de programmes figurant au tableau 1. Il y a, comme je le disais plus tôt, de nombreuses manières de considérer les dépenses budgétaires, même dans le cadre des comptes publics. On peut les examiner ministère par ministère, par les crédits votés, par les versements obligatoires, ou analyser le budget des dépenses en tenant compte des divers objectifs et divers types de versements ou de transferts.

Je viens d'exposer une manière de considérer la chose, et c'est de cette manière-là que, cette année, le ministre des Finances a classé les dépenses budgétaires. En parcourant le budget de cette année, vous vous apercevez que les principaux transferts aux particuliers, ce qui représente environ 30 p. 100 des dépenses de programmes, constituent la première grosse catégorie de

## [Text]

transfers for the old age security, guaranteed income supplement, spouse's allowance, payments under the Unemployment Insurance Act, family allowance, and others.

The second big block is major transfers to other levels of government. This constitutes approximately 25% of government expenditures. They are major transfers, Established Program Financing for health and education, equalization in the Canada Assistance Plan.

Then there is another approximately 11% that we spend on defence, payments to Crown corporations, the big ones being the payments to Canada Mortgage and Housing Corporation, the CBC, and VIA Rail, and a host of other payments.

The official development assistance is about 3% of the total expenditure budget. Then you have major subsidies and other major transfers, which constitute some 10% of the total, and other government operations, which is in large part the cost of running the government—wages and salaries, rents, stationery, travel, etc.

As I say, this is only one form of presenting in the public accounts. You can look at it in many other ways, and that is one of the strong points of the public accounts presentation: you can look at it in any of five to six different ways of looking at the government's expenditures.

We can move on to table 3. I will just do a quick disaggregation of how one might look at the government's revenue source in a budgetary sense. Again, there is more disaggregation in the public accounts. As you can see, personal income tax constitutes some 45% of our revenue base; corporate income tax constitutes another 10%; the payments under the unemployment insurance contribution another 10%; the sales tax another \$15 billion; excise tax, \$10 billion; and other revenue, which in large part is return on government investment, \$9 billion, for a total of \$104 billion. As I mentioned, you can get any amount of detail on that.

• 1030

Regarding table 4, I think we have discussed it in some detail and have you an appreciation of the use and source of the non-budgetary transaction, with the superannuation account constituting by far the largest segment.

On table 5 I am flipping from what one might call a flow of funds to a stock of funds. In the private sector you would think of your profit and loss statement as being a flow—what was the flow of revenues and expenditure—or your cash statement. Then they also show you a balance sheet, which is your stock position at a certain point in

## [Translation]

dépenses gouvernementales. Cela comprend les transferts au titre du PSV, les suppléments de retraite garantis et les allocations au conjoint ainsi que les prestations d'assurance-chômage, les allocations familiales et autres.

La seconde grosse catégorie vise les transferts aux autres administrations. Cela représente environ 25 p. 100 des dépenses du gouvernement. Il s'agit de transferts importants tels que le financement des programmes établis, la péréquation et les prestations du Régime d'assistance publique du Canada.

Vient ensuite les 11 p. 100 que nous consacrons à la défense, les paiements aux sociétés de la Couronne, les principaux versements allant à la Société centrale d'hypothèque et de logement, à la Société Radio-Canada, à VIA Rail et à une foule d'autres organismes.

L'aide publique au développement compte pour environ 30 p. 100 de l'ensemble de nos dépenses budgétaires. Ensuite, viennent les principaux transferts et subventions, ce qui représente environ 10 p. 100 du total ainsi que les autres opérations d'État, c'est-à-dire, essentiellement, des dépenses de fonctionnement du gouvernement et de la Fonction publique—les salaires, les loyers, la papeterie, les déplacements, etc.

Je répète que ce n'est là qu'une des différentes manières possibles de présenter les comptes publics. Il existe de nombreuses autres manières d'examiner la situation et un des avantages de la présentation du budget est la possibilité d'examiner les dépenses gouvernementales sous cinq ou six angles d'étude.

Passons maintenant au tableau 3. Permettez-moi de ventiler rapidement les diverses sources de revenu du gouvernement. Encore une fois, les comptes publics sont plus largement ventilés. Comme vous pouvez le constater, l'impôt des particuliers représente environ 45 p. 100 de nos recettes; l'impôt sur les sociétés 10 p. 100, les cotisations à l'assurance-chômage 10 p. 100 aussi; les taxes de vente rapportent 15 autres milliards de dollars; les taxes et droits d'accise, encore 10 milliards de dollars; à quoi il faut ajouter 9 milliards de dollars d'autres recettes provenant principalement de placements effectués par le gouvernement. Cela donne, au total, 104 milliards de dollars. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ce chiffre pourrait faire l'objet d'une ventilation extrêmement détaillée.

Je pense que nous avons parlé de manière assez détaillée du tableau n° 4 et que vous comprenez assez bien en quoi consistent les opérations non budgétaires. Rappelons que les comptes de pension de retraite en constituent, de loin, le principal élément.

Au tableau 5, je passe de ce qu'on pourrait appeler les flux financiers à la situation de caisse. Dans le secteur privé on considère le bilan des profits et des pertes comme un flux—le flux des entrées et des sorties—ou votre situation de trésorerie. Puis il y a le bilan, c'est-à-dire votre situation financière. Au gouvernement,

## [Texte]

time. For the government we record only financial assets, I might note, and here we differ with the private sector. In the private sector your balance sheet would tend to show your stock of capital assets—your buildings, etc. Because of the different accounting conventions used by the government we show only financial assets.

The financial assets, as you can appreciate from this table, constitute in large part loans that the government has made in the past to Crown corporations. In large part these are loans to what we call financial intermediation—loans that are made to Canada Mortgage and Housing Corporation so that they can in turn lend the money; loans made to the Farm Credit Corporation or the Export Development Corporation.

In this particular year the pay-back on existing loans, as I noted earlier, was approximately \$1 billion.

The government has foreign exchange assets, which are held mainly in United States treasury bills, amounting to \$17 billion in this particular period; and then you have your cash balance.

Then you have your liabilities, which by definition are financial liabilities. Your financial liabilities are in a couple of blocks. First you have what we refer to as "specified purpose accounts", which is the government acting as trustee. There we have the famous superannuation accounts, and at that point in time the liability was \$58 billion. We had some other liabilities totalling \$10.5 billion. And then we had kind of a host of other—

**Mr. Bellemare:** This superannuation account—I heard you say \$58 billion.

**Mr. Langlois:** It is \$57.9 billion.

**Mr. Bellemare:** If everyone took their pension today, is that what you would owe, or is it what is being paid this year for those people retiring this year?

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, the \$58 billion is certainly not the latter. The latter is the flow of money. This is the liability the government has incurred and which will be paid in subsequent fiscal years. It is no different a liability than marketable bonds. We borrowed \$121 billion in marketable bonds, and at this point in time we owe that to a third party. In this case it is owed to public servants, to members of the armed forces, etc. That is the stock of liability.

Let me try to answer the first part of your question where you asked if this is the total liability. It is very close to being the total liability. The main account in the

## [Traduction]

contrairement à ce qui se fait dans le secteur privé, on ne retient que l'actif financier. Dans le secteur privé le bilan fait normalement état des immobilisations, c'est-à-dire des immeubles possédés, etc. Or, la comptabilité du gouvernement est fondée sur des principes différents et l'on ne fait état que de l'actif financier.

Comme vous le voyez, d'après ce tableau, l'actif financier est surtout constitué des prêts que le gouvernement a consentis aux sociétés de la Couronne. En grande partie il s'agit de prêts à ce qu'on appelle les intermédiaires financiers, c'est-à-dire des prêts consentis à la Société centrale d'hypothèques et de logements afin de lui permettre, à son tour, de consentir des prêts. La Société du crédit agricole ou la Société pour l'expansion des exportations ont également bénéficié de prêts.

Notez que cette année environ un milliard de prêts ont été remboursés.

Le gouvernement possède également des réserves en devises; il s'agit essentiellement de bons du Trésor américain pour un total, à l'heure actuelle, de 17 milliards de dollars. Après cela, nous trouvons le solde de trésorerie.

Nous voyons ensuite le passif, qui, par définition, est un passif financier. Le passif financier comporte plusieurs éléments. Vous avez, en premier lieu, les «comptes à fins déterminées» c'est-à-dire les comptes gérés par le gouvernement à titre de fiduciaire. Puis vous avez les fameux comptes de pension de retraite qui constituent, à l'heure actuelle un passif de 58 milliards de dollars. Puis d'autres éléments de passif dans un total de 10,5 milliards de dollars. Puis, comme vous le voyez, il y a tout un tas d'autres—

**M. Bellemare:** En ce qui concerne les comptes de pension de retraite, vous avez bien dit 58 milliards de dollars.

**Mr. Langlois:** 57,9 milliards de dollars.

**M. Bellemare:** Supposez que tout le monde parte en retraite cette année, ce chiffre représente-t-il ce que vous devriez payer ou s'agit-il du montant qui va être versé cette année aux personnes qui prendront leur retraite?

**Mr. Langlois:** Monsieur le président, le chiffre de 58 milliards de dollars n'est pas du tout cela. Ce qui va être versé aux personnes qui prendront leur retraite cette année, ce sont les sorties d'argent. Il s'agit ici, si vous voulez, d'une dette encourue par le gouvernement et qui sera remboursée dans les années financières à venir. Cela ne diffère pas essentiellement des dettes découlant de la vente d'obligations négociables. Nous avons emprunté 121 milliards de dollars en obligations négociables et, à l'heure actuelle, nous devons cela à une tierce partie. En espèces, la somme est due aux fonctionnaires, aux membres des Forces armées, etc. Cela fait partie de nos éléments de passif.

J'aimerais essayer de répondre à la première partie de votre question. Vous m'avez demandé si ce chiffre représentait l'ensemble des éléments de passif. Or ce

[Text]

superannuation account is based on an actuarial base. If you ask your actuary what the liability is with respect to the accrued liability of pension that someone has earned and is now due, we have that on an actuarial base. That represents a liability.

• 1035

Also, a part of our pension plan is in terms of the inflation component. We tell an employee or superannuate that if they pay a certain amount we will guarantee that at the end of the period, given the number of years of service plus the salary—your best six years—they will get a certain pension. The extent to which there is not enough money in the account, the government will pay that amount.

In our last report where we were putting out the public accounts, the actuary calculated that the deficiency in these accounts was on the order of \$4 to \$5 billion. A quick interpretation, a layman's interpretation of that is that the liability, if we had to pay everyone, would probably some \$4 to \$5 billion higher than the amount recorded here, according to our actuary's calculations. So it is close to, but not quite the total liability.

**Mr. Speller:** The \$5.8 billion change on your specified purpose accounts, which is shown here as a liability I take it—

**Mr. Langlois:** That is an increase in the liability in that particular accounting period.

**Mr. Speller:** That reflects back to table 4, the \$5.8 billion?

**Mr. Langlois:** That is correct.

**Mr. Speller:** Access on payments turns into payments out?

**Mr. Langlois:** That is right.

**Mr. Speller:** I was looking at that as money we gained, but you show it here as money which is an actual liability.

**Mr. Langlois:** I am not sure how you define gain. The extent to which our liability goes up in one accounting period over the period preceding, that provides a source of funds.

Let me give you another example. If you move to marketable bonds, the way you interpret this statement is that in 1989 the outstanding liability was \$121 billion. The year before it was \$110 billion. That suggests that we have borrowed, in this particular fiscal year, \$11 billion.

Our liability has gone up by that amount which means it is a flow of cash. That is why I mentioned the earlier statements where your flow—this is your stock, your liability at a particular point in time. Your stock is the difference of your flows over time, and in this particular fiscal year—the third column on your left is the flow of

[Translation]

chiffre s'en approche beaucoup. Pour les comptes de pension de retraite, le chiffre dépend d'un calcul actuariel. Si vous demandez à un actuaire de vous dire le montant dû à telle ou telle personne prenant aujourd'hui sa retraite, nous pourrions trouver les chiffres par des calculs actuariels. Cela représente un élément du passif.

La situation de notre régime de pension dépend également du taux d'inflation. Nous disons à l'employé que s'il verse une certaine somme nous lui garantissons, en fin de période, une pension de retraite de tant. Ce chiffre va bien sûr dépendre du nombre d'années de service et du montant de son salaire; on retient pour le calcul les six années les mieux payées. Dans la mesure où le compte de retraite ne contient pas assez d'argent pour effectuer les versements, le gouvernement comblera le déficit.

Dans notre dernier rapport sur les comptes publics, les actuaires avaient calculé qu'il manquait environ 4 ou 5 milliards de dollars dans ces comptes. Pour le profane, cela veut dire que la dette envers les bénéficiaires, si nous devions payer tous les ayants droit, dépasserait probablement de 4 à 5 milliards de dollars, le montant calculé par l'actuaire. Donc ce chiffre est assez proche du total des engagements, mais n'y correspond pas tout à fait.

**M. Speller:** On voit un changement de 5,8 milliards dans les comptes à fins déterminées. Ce montant était inscrit ici en tant qu'élément de passif et—

**M. Langlois:** Le passif a augmenté au cours de l'exercice financier.

**M. Speller:** Cela renvoie-t-il au tableau 4, pour les 5,8 milliards de dollars?

**M. Langlois:** C'est bien cela.

**M. Speller:** Les sommes rentrées sont comptabilisées dans les sorties.

**M. Langlois:** C'est bien cela.

**M. Speller:** Je croyais qu'il s'agissait d'argent que nous avions gagné, mais il est inscrit ici au passif.

**M. Langlois:** Qu'entendez-vous exactement par gain? Le simple fait que le total de notre passif augmente d'une période à une autre constitue pour nous une source de financement.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple. Vous voyez, en ce qui concerne les obligations négociables, en 1989 le passif s'élevait à 121\$ milliards. L'année d'avant le passif n'était que de 110\$ millions. Eh bien, cela veut dire que dans cette année financière, nous avons emprunté 11\$ milliards.

Notre passif a augmenté d'un montant correspondant à ce que nous avons emprunté, ce qui veut dire qu'il y a eu une rentrée supplémentaire. C'est pourquoi j'ai parlé des bilans précédents et de la situation financière, c'est-à-dire du niveau des engagements à une période donnée. Notre situation financière représente la différence entre les

## [Texte]

this accounting period over the previous accounting period. That is why the other one was your flow in that fiscal year.

Unmatured debt transactions are referred to by some people as debt. In some cases they refer to unmatured debt. Unmatured debt, strictly defined, is the extent to which the government has borrowed in the marketplace for marketable bonds, treasury bills and Canada Savings Bonds. It is not necessarily the total indebtedness, as you can appreciate here, of the government. The total liability of the government in 1989 was approximately \$90 billion higher than the unmatured debt.

Part of that was reflected in the fact we had \$43 billion worth of financial assets. The accumulated debt or net debt often referred to by the minister—debt that has accumulated over time—is about \$320 billion. By definition, that is the accumulation of annual deficits since Confederation. That is the net amount if you were going to pay back. You would have to pay back \$363 billion of liability, but you would have \$42 billion worth of financial assets so you are short \$321 billion.

That is your net mortgage, if you will. That is your net debt. There has been confusion over the years as to people referred to unmatured debt versus net debt versus accumulated debt, etc. Everyone around this room is now much more familiar and is able to defend the different definitions.

• 1040

**Mr. Wilson:** I was out for a moment. Did you happen to mention what other things are under specified-purpose accounts and other liabilities?

**Mr. Langlois:** I did not. I passed over that quite quickly. I mentioned earlier the difference in our provincial tax collection agreement accounts, the difference in the cashflow. We had a liability at March 31, 1989, of approximately \$1.8 billion we had collected on behalf of the provinces under the various provincial tax collection agreements account and had not paid them. Basically we would have paid in the subsequent fiscal year.

We had another \$5.5 billion in funds we were holding for the Canada Pension Plan. The way the Canada Pension Plan works, under enabling legislation the surplus funds of the Canada Pension Plan are invested mainly in provincial securities. The federal government, however, has to buy securities to the extent that the funds in the Canada Pension Plan were generated by contributions made by people outside of Canada, for example the Armed Forces, or I believe contributions in

## [Traduction]

rentrees et les sorties et au bout de cet exercice financier—la troisième colonne à gauche représente la différence des rentrees par rapport à l'année précédente. L'autre colonne représente les rentrees pour l'autre année.

Certains appellent dette le solde des opérations de la dette non échue. Dans certains cas, on parle de dette non échue. Mais, en termes stricts, la dette non échue représente les sommes que le gouvernement a empruntées sur le marché des capitaux en émettant des obligations négociables, des bons du Trésor et des obligations d'épargne du Canada. C'est ainsi que vous pouvez voir ici, cela ne représente pas nécessairement l'ensemble de la dette du gouvernement. En 1989, le total du passif du gouvernement dépassait de 90 milliards de dollars le montant de la dette non échue.

Cela traduit en partie le fait que nous avions un actif financier de 43 milliards de dollars. La dette accumulée, c'est-à-dire, la dette nette ainsi que l'appelle fréquemment le ministre, c'est-à-dire la dette qui s'est accumulée au cours des années, est d'environ 320 milliards de dollars. Par définition, cela constitue l'accumulation des déficits budgétaires annuels depuis la Confédération. Voilà le montant net qui est dû. Il y a 363 milliards de dollars à rembourser, mais comme nous disposons d'un actif financier de 42 milliards de dollars, cela laisse, si vous voulez, une dette nette de 321 milliards de dollars.

Voilà, si vous voulez, l'hypothèque nette. Voilà ce qu'il y a à rembourser. Depuis longtemps ce sujet prête à confusion, et certains parlent de la dette non échue, d'autres de la dette, et d'autres encore de la dette accumulée. Maintenant nous savons tous un peu mieux de quoi il s'agit et à quoi s'appliquent les diverses définitions.

**M. Wilson:** Je suis sorti un instant. Avez-vous mentionné ce qui entrait également dans les comptes à fins déterminées et dans les autres éléments de passif?

**M. Langlois:** Non, Monsieur. Je suis passé rapidement là-dessus. J'ai toutefois mentionné la différence de trésorerie du compte établi par les accords de perception fiscale avec les provinces. Nous avions au 31 mars 1989 un passif d'environ 1,8 milliard de dollars que nous avions perçu pour les provinces aux termes des divers accords de perception fiscale que nous avons avec elles, somme que nous ne leur avions pas versée. Il s'agissait en fait de payer cela durant l'exercice suivant.

Nous avions en outre 5,5 milliards de dollars que nous réservions pour le Régime de pensions du Canada. La loi régissant le Régime de pensions du Canada stipule en effet que les fonds excédentaires de ce régime doivent être investis essentiellement dans des titres provinciaux. Le gouvernement fédéral doit toutefois acheter des titres lorsque les fonds en question viennent de cotisations de personnes résidant en dehors du pays, par exemple de membres des Forces armées, ou de cotisations versées au

## [Text]

the Yukon and Northwest Territories. In addition, to the extent that a particular province in a given month may not wish to take up its allocation, the federal government must pick up that allocation. In addition to that, the government must hold in the Consolidated Revenue Fund the estimated expenditures over the next three months. The accumulation of all those by March 31, 1989, was some \$5.5 billion.

I referred earlier to the fact that the government had been in the business of selling government annuities. By March 31, 1989, the government still had \$1 billion in these government annuities that it had yet to disburse.

There are a host of deposit and trust accounts. If you want a government contract, it may be necessary under the terms and conditions of that contract to put up a deposit. So the government is acting as a trustee in holding those funds.

You also asked, I believe, what was in the other liability section of the \$22 billion. Earlier I referred to the fact that we were keeping our budgetary expenditures, the interest on our accounts, on an accrual base of accounting, where in fact the encashment of those coupons may come later. The net difference between the interest we charge on our account and the fact that someone has not cashed in the coupons... for a host of reasons. Sometimes it is because the coupon might be paid twice a year, for example, and the maturity date of the coupon may extend over the fiscal year. In the case of Canada Savings Bonds someone could hold a coupon and get the accrued interest. These accounted for some \$7 billion of that amount.

General accounts payable: at the end of the year the government records as an expenditure the cost of goods and services that had been performed in a given fiscal year. They record that as budgetary expenditure and will pay them in a subsequent fiscal year. The accounts payable amounted to about \$9.7 billion at this particular point.

Employees, for example, can accumulate vacation leave. If you are entitled to four weeks of vacation leave and at March 31 you have not used up your allotment, we record this as a liability. We record the fact that we owe you that amount. That shows up as budgetary expenditure. These amounted to about \$2.5 billion. That is the total of employees' unused vacation leave and termination benefits. A lot of the contracts suggest that when you leave the government, your employer, you are entitled to one week for every year's service to a maximum of 28, or whatever the terms are. We record that as a liability as we move along so that the budgetary expenditures recorded in a given fiscal year are more meaningful.

• 1045

Those are basically the major components. I would note that in volume 1 of the Public Accounts the government's balance sheet is shown in quite a bit of

## [Translation]

Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. De plus, dans la mesure où une province ne souhaiterait pas, tel ou tel mois, prendre sa part, c'est au gouvernement fédéral de le faire. En outre, le gouvernement doit garder au Trésor de quoi payer les dépenses prévues au cours des trois mois suivants. Au 31 mars 1989, tout cela représentait au total quelque 5,5 milliards de dollars.

J'ai dit tout à l'heure que le gouvernement avait vendu des rentes d'État. Au 31 mars 1989, il avait encore un milliard de dollars de telles rentes à débourser.

Il y a une quantité de comptes de dépôt et de comptes en fiducie. Si vous souhaitez un contrat de l'État, il peut être nécessaire de faire un dépôt. Le gouvernement joue donc un rôle de fiduciaire en retenant ces fonds.

Je crois que vous avez également demandé ce que contenaient ces 22 milliards de dollars d'autres éléments de passif. Je disais tout à l'heure que nous tenions une comptabilité d'exercice pour les dépenses budgétaires et l'intérêt sur nos comptes, mais l'encaissement de ces coupons peut se faire plus tard. La différence nette entre l'intérêt mis sur notre compte et le fait que quelqu'un n'a pas encaissé les coupons... pour tout un éventail de raisons. Quelquefois, c'est parce que le coupon est payé deux fois par an, par exemple, et que sa date d'échéance peut dépasser l'exercice. Dans le cas des obligations d'épargnes du Canada, quelqu'un peut conserver un coupon et toucher l'intérêt accumulé. Cela représentait quelque 7 milliards de dollars.

Compte créditeur général: à la fin de l'année, le gouvernement inscrit comme dépenses le coût des biens et services obtenus au cours d'un exercice donné. C'est considéré comme une dépense budgétaire qui sera payée au cours d'un autre exercice. Le compte créditeur représentait environ 9,7 milliards de dollars à ce moment-là.

Par exemple, les employés peuvent accumuler leurs congés annuels. Si vous avez droit à quatre semaines de congé et qu'au 31 mars vous n'avez pas utilisé tous ces congés, nous l'inscrivons au passif. Nous inscrivons que nous vous devons ce montant. Cela figure sous le titre Dépenses budgétaires. Cela représentait environ 2,5 milliards de dollars. C'est le total des congés annuels non pris et des prestations de fin de service. Beaucoup de conventions stipulent que lorsqu'on quitte le gouvernement, son employeur, on a droit à une semaine par année de service jusqu'à concurrence de 28 semaines, ou d'un autre chiffre précisé. Nous inscrivons cela au passif afin que les dépenses budgétaires de l'exercice, correspondent mieux à la réalité.

Voilà essentiellement les principaux éléments. Je signale que dans le volume 1 des comptes publics, le bilan du gouvernement est assez détaillé. J'ai ici regroupé un

## [Texte]

detail. I took some liberties in presenting this very much in aggregate form. You can, through volume 1 of the Public Accounts, get all the detail of the assets and liabilities.

Up to this point I have been talking about public accounts, first the flow then the stock. Let me switch to the national accounts which I had referred to in my opening remarks.

In table 6 we show the revenues and expenditures, again for the same fiscal year, but now presented in the way that you would see them on a national accounts base. You will note that the categorization is not all that different. The national accounts, instead of showing the personal income tax, the corporate income tax, basically define it in terms of direct taxes and indirect taxes. The direct taxes basically are taxes from persons, some \$59 billion. In that definition they include personal income taxes, the superannuation account, because it is now part of the government sector in the national accounts space, and the UI contributions. If you were to combine those three from the public accounts base you would get to the same figure *grosso modo* that was shown in a national accounts base for transfers from persons.

**Mr. Bellemare:** On a point of clarification, I would like to go back a step to a simple definition between public accounts and national accounts. Do I understand it correctly, that the public accounts represent accounts on a gross basis and national accounts are on a net basis?

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, that is the case. There is grossing and netting on both the public accounts and the national accounts. It is a fact that on the public accounts one tends to do more netting than one does on the national accounts.

**Mr. Stevenson (Durham):** Just before Mr. Bellemare's question you were putting two or three items together and coming up with a number, and you lost me.

**Mr. Langlois:** I noted that to look at the \$59 billion on a national accounts base, if you wanted to compare it with what I showed on a public accounts base you would have to add the total of personal income taxes paid from table 3—which is \$46 billion—and the unemployment insurance contribution, which is \$11 billion—for a total of \$57 billion—and the employee-employer contribution to the superannuation account, which is a couple of billion. By doing that you get very close to your \$59 billion.

In the case of corporate income tax, the \$11.6 billion is the corporate income tax liability on the national accounts base which is on an accrual base of accounting, and in the public accounts it was on a cash base of accounting, so you have a modest difference between the public accounts and the national accounts, between the

## [Traduction]

peu les choses. Vous pouvez trouver dans ce volume 1 tous les détails de l'actif et du passif.

Jusqu'ici, je vous ai parlé des comptes publics, des dépenses et des recettes. Je passe maintenant aux comptes nationaux dont je parlais dans ma déclaration préliminaire.

Au tableau 6, nous indiquons les recettes et les dépenses, pour le même exercice, mais nous les présentons d'une façon qui correspond aux comptes nationaux. Vous remarquerez que les catégories ne sont pas tellement différentes. Les comptes nationaux, plutôt que d'indiquer l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur le revenu des sociétés, considèrent les impôts directs et les impôts indirects. Les impôts directs sont essentiellement les impôts des particuliers, soit quelque 59 milliards de dollars. Dans cette définition, on inclut l'impôt sur le revenu personnel, le compte des pensions de retraite, parce que cela fait maintenant partie du secteur public dans les comptes nationaux, et les cotisations d'assurance-chômage. Si vous additionnez ces trois chiffres des comptes publics, vous obtenez à peu près le même que celui que vous retrouvez dans les comptes nationaux au titre de paiements de transfert venant des particuliers.

**M. Bellemare:** Pourriez-vous me préciser quelque chose à propos de la définition de comptes publics et de comptes nationaux. Me tromperais-je en disant que les comptes publics représentent les comptes bruts, alors que les comptes nationaux sont nets?

**Mr. Langlois:** C'est bien cela, monsieur. On calcule le brut et le net pour les comptes publics et pour les comptes nationaux, mais pour les comptes publics, on tend à calculer davantage le net que pour les comptes nationaux.

**Mr. Stevenson (Durham):** Avant la question de M. Bellemare, vous additionniez deux ou trois postes qui vous donnaient un certain chiffre, et je n'ai pas très bien suivi.

**Mr. Langlois:** J'ai signalé que si l'on considérait les 59 milliards de dollars en tant que comptes nationaux, si l'on voulait les comparer à ce que j'ai montré pour les comptes publics, il fallait ajouter les impôts payés sur le revenu personnel figurant au tableau 3—c'est-à-dire 46 milliards de dollars—les cotisations d'assurance-chômage, c'est-à-dire 11 milliards de dollars—donc au total 57 milliards de dollars—et les cotisations des employés et de l'employeur au compte de pension de retraite, soit environ deux milliards de dollars. Cela vous amène très près de 59 milliards de dollars.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, les 11,6 milliards de dollars représentent le passif d'impôt sur le revenu des sociétés aux comptes nationaux, qui sont en comptabilité d'exercice, et aux comptes publics, qui sont en comptabilité de caisse, si bien que cela représente une légère différence entre les deux systèmes. Les taxes

## [Text]

two systems. Your indirect taxes basically are your goods and services tax, your excise tax, etc. Your investment income of \$10 billion is quite similar to what we call return on investment on a public accounts base.

• 1050

The expenditures are shown here basically on economic objects, so they show them in terms of current goods and services, in terms of transfers to persons, transfers to other levels of government, subsidies, etc. You will note that the deficit of \$22.3 billion is somewhat lower than it was when I was showing the deficit on a public accounts base, and I will get to the more detailed reconciliation a little later on. If you were to adjust for the superannuation accounts, the level of the deficit would be quite similar.

In table 7 I now switch to a reconciliation between the public accounts and the national accounts. I think it is fair to note here, responding to this question of gross versus net, that you can look at your reconciling items in two bases. There are those items that have a net impact on the recorded deficit, which is your block B—which I will go into—and block C, which are factors that impact on the level of revenues and the level of expenditures but have no impact on the level of the deficit, which is basically your gross versus net concept.

As I noted in one of the earlier tables, table 1, we had a deficit of \$28.7 billion on a public accounts base. On a national accounts base, as we saw in table 6, we had a deficit of \$22.3 billion. I noted at that time that the superannuation account universe and coverage accounted for most of this difference. As you can see, the superannuation accounts' difference accounts for almost \$6 billion of this difference. For those who do not want to get into the nitty-gritty detail of how you move from one to the other, if you make that adjustment you are 90% along the way. The 10% is then accounted for cash versus accrual, the definition, which is worth about \$2 billion. Then you have a host of other minor adjustments as we move through.

Then the second block is strictly the way they define the definition and how they do their accounting between revenues and expenditures, and as was mentioned earlier, this is simply the way you move from a gross to a net base of accounting.

I think I alluded earlier to the fact that on a public accounts base, when you buy a building, for example, you write it off to expenditures in the year of acquisition. In a national accounts, because you are doing quite a different measure—you are trying to measure the level of economic activity—you tend to do what is referred to as a capital consumption, or in the private sector it is often referred to as the depreciation of that building, and you write off the building over time.

## [Translation]

indirectes désignent la taxe sur les produits et les services, la taxe d'accise, etc. Les revenus de placement de 10 milliards de dollars s'apparentent à ce que l'on appelle les produits de placement dans le système des comptes publics.

Les dépenses illustrées ici représentent essentiellement les articles économiques; elles sont donc exprimées sous forme de biens et services courants, paiements, transferts aux particuliers, transferts aux autres administrations, subventions, etc. Vous constaterez que le déficit de 22,3 milliards de dollars est quelque peu inférieur à ce qu'il était selon le système des comptes publics. Je ferai un rapprochement entre ces deux chiffres tout à l'heure. Si l'on faisait entrer dans le calcul les comptes de pension de retraite, le déficit serait semblable dans les deux cas.

Le tableau 7 illustre le rapprochement entre les comptes publics et les comptes nationaux. En réponse à la question sur les chiffres bruts et les chiffres nets, je vous signale que l'on peut considérer les articles de rapprochement dans les deux systèmes. Il y a ceux qui ont une influence nette sur le déficit comptabilisé, c'est-à-dire la catégorie B—que je vais détailler—et la catégorie C, qui représente les facteurs qui ont une influence sur les recettes et les dépenses, mais pas sur le déficit. C'est la différence entre les chiffres bruts et les chiffres nets.

Comme je l'ai dit au tableau 1, le déficit est de 28,7 milliards de dollars dans le système des comptes publics. Dans le système des comptes nationaux, comme l'illustre le tableau 6, le déficit est de 22,3 milliards de dollars. Lorsque j'ai expliqué ce tableau, le compte de pension de retraite représente la plus grande partie de cette différence. Comme vous le voyez, la différence des comptes de pension de retraite représente presque 6\$ milliards de cette différence. Pour ceux qui ne veulent pas entrer dans le détail du passage de l'un à l'autre, je vous dirai que 90 p. 100 du rapprochement s'explique de cette façon. Les 10 p. 100 qui restent s'explique par l'utilisation de la méthode de la comptabilité de caisse par rapport à la méthode de la comptabilité d'exercice; cela représente environ 2 milliards de dollars. Il faut ensuite opérer toute une série de corrections d'ordre mineur.

La deuxième partie porte exclusivement sur la définition et la méthode de comptabilisation des recettes et des dépenses. Comme je l'ai dit, cela représente seulement la transition entre la méthode comptable brute et la méthode comptable nette.

Je l'ai dit tout à l'heure, je crois, dans le système des comptes publics, lorsque l'on achète un immeuble, par exemple, on impute les dépenses à l'exercice dans l'année de l'achat. Dans les comptes nationaux, puisque l'on cherche à mesurer l'activité économique, on effectue ce que l'on appelle de la consommation de capital ou ce qui est souvent désigné dans le secteur privé par amortissement de l'immeuble, ce qui revient à radier la dépense de l'immeuble sur une longue période.

## [Texte]

So you see an amount here of capital consumption allowance on a national accounts base, where they show both on the revenue and expenditure base. So if you are looking at your expenditures on the use of resources, you would see the consumption of that asset and not the acquisition of the asset. That is quite technical. But as I say, the thing to remember is that just the treatment of superannuation accounts makes you 90% an expert. Once you adjust for that, all the other transactions basically account for about 10% of the difference.

Table 8 takes you through the non-budgetary component. If you start off with your deficit on a public accounts base and you ask how you get your total financial requirements, you will observe that on a national accounts base there is very little difference between your national accounts deficit and your financial requirements—\$22.3 billion versus \$22 billion. Again it is because the surpluses of superannuation accounts account for your major difference, and since it is not recorded on a public accounts base there is very little difference between the two measures.

Moving from a public accounts deficit to financial requirements, your difference is \$6.7 billion, of which \$5.4 billion again is your superannuation account. So in moving from a deficit on a public accounts base to financial requirements, once you account for the surplus generated year after year in the superannuation account it gets you very close to your financial requirements.

• 1055

In table 9 I switch for a moment to looking at the public accounts and the national accounts in terms of the balance sheet, or the stock. The story is quite similar. You find that because of the universe the level of assets on a national accounts base tends to be somewhat higher than it is on a public accounts base, principally for two reasons. One is the fact that on determining our financial assets on a public accounts base we make an allowance for valuation against certain assets we think may not be collectable. As you see here, we have discounted our financial assets by \$10 billion. On a national accounts base, since they are not trying to measure the collectability, they do not go through that process.

Second, on a national accounts base they tend to include the retained earnings of all Crown corporations, including the commercial Crown corporations. On a public accounts base we record the equity position of the enterprise corporations—your Air Canadas, your Canadian Nationals, your PetroCanadas—only when they pay the dividend. We do not record the net retained earnings.

Those two basically account for the difference, which is approximately \$24 billion; the valuation and the different treatment of some of our Crown corporations.

## [Traduction]

C'est pourquoi il y a ici une déduction pour consommation de capital, dans les comptes nationaux, qui illustre aussi bien les recettes que les dépenses. Si l'on regarde la dépense sur l'utilisation des ressources, on voit la consommation de ce bien, mais non son acquisition. C'est pas mal compliqué. Enfin, ce qu'il faut savoir, c'est que si l'on sait comment régler le cas des comptes de pension de retraite, on a réglé 90 p. 100 du problème. Les autres rectifications ne représentent qu'environ 10 p. 100 de l'écart.

Le tableau 8 illustre l'élément non budgétaire. Si l'on commence par le déficit dans le système des comptes publics, et si l'on se demande comment on arrive aux besoins financiers totaux, on s'apercevra que dans le système des comptes nationaux il y a très peu de différences entre le déficit des comptes nationaux et les besoins financiers—22,3 milliards de dollars par rapport à 22 milliards de dollars. Encore une fois, cela s'explique par l'excédent des comptes de pension de retraite, et comme cela n'est pas comptabilisé dans les comptes publics, il y a très peu de différence entre les deux chiffres.

Entre le déficit sous le régime des comptes publics et les besoins financiers, la différence est 6,7 milliards de dollars, dont 5,4 milliards de dollars représentent encore une fois le compte de pension de retraite. Donc, lorsque l'on passe du déficit dans les comptes publics aux besoins financiers, une fois que l'on a tenu compte de l'excédent créé d'année en année dans le compte de pension de retraite, on arrive très près des besoins financiers.

Le tableau 9 exprime les comptes publics et les comptes nationaux sous forme de bilan. C'est à peu près la même chose. L'actif des comptes nationaux est légèrement plus élevé que dans les comptes publics, pour deux raisons. D'abord, dans le système des comptes publics, la détermination des actifs financiers comprend une provision pour évaluation en regard de certains actifs qui seront peut-être irrécouvrables. Comme vous le voyez ici, nous avons diminué nos actifs financiers de 10 milliards de dollars. Dans le système des comptes nationaux, puisqu'on essaie pas de déterminer si un actif peut être收回ré ou non, ce calcul n'est pas fait.

En deuxième lieu, dans le système des comptes nationaux, on inclut généralement les bénéfices non répartis de toutes les sociétés d'État, y compris les sociétés d'État commerciales. Dans un système de comptes publics, on comptabilise l'voir de ces entreprises, comme Air Canada, Canadian National, PetroCanada, uniquement lorsqu'elles versent les dividendes. On ne comptabilise pas les bénéfices non répartis nets.

La différence de 24 milliards de dollars s'explique par ces deux facteurs: la provision pour évaluation et la comptabilisation différente des sociétés d'État.

## [Text]

Table 10 switches to the liability side of the balance sheet. You will note that on a national accounts base the recorded liability is substantially lower than it is on a public accounts base, and our infamous superannuation account again accounts for the basic difference. The level of liability, at almost \$58 billion recorded in the public accounts, is not recorded on the national accounts base. They do not record the liability, again because they are trying to measure a level of economic activity with other sectors. They view the superannuation account basically as part of the same sector.

Secondly, on a public accounts base we record certain other liabilities they do not on a national accounts base, about \$10 billion worth. I referred earlier to the employees' vacation and the borrowings of Crown corporations, certain accounts payable, and certain technical adjustments we make. So on a national accounts base the recorded liability is substantially lower, mainly because of the superannuation account.

Table 11 is the end of the balance sheet. If you think in terms of the net debt, the difference between assets and liabilities or the accumulations of deficits since Confederation, on a public accounts base we record them at some \$321 billion. On a national accounts base they are substantially lower. Again, they are substantially lower because of the treatment of the superannuation account, which has not been determined in determining the annual deficit on a national accounts base, the allowances I referred to for the Crown corporations and certain liabilities worth another \$20 billion—those two constitute the big difference, again mainly because of the *raison d'être* of the national accounts versus the public accounts.

In the public accounts you are trying to portray your liabilities as you see them. We recognize the liabilities of the superannuation account as a genuine liability to a third party. In a national account, they just have a part of the sector. It is more technical.

• 1100

That, Mr. Chairman, terminates my brief presentation. I hope it is clear and certainly I am ready to take some questions.

**The Chairman:** Your brief presentation ended one minute after our time allotment.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**The Chairman:** I must say that, looking around this table, you are the best politician going this morning because you have left no time to be questioned. However, take that as tongue in cheek because it has been a very long presentation, a very complicated one, and we appreciate your patience along the way for interruptions and clarification.

## [Translation]

Le tableau 10 illustre les passifs du bilan. Dans les comptes nationaux, le passif comptabilisé est considérablement moins important que dans les comptes publics, et c'est encore une fois les comptes de pension de retraite qui expliquent le gros de la différence. Ce passif de près de 58 milliards de dollars dans les comptes publics n'apparaît pas dans les comptes nationaux. Ils ne comptabilisent pas ce passif, encore une fois parce qu'ils essaient de mesurer l'ampleur de l'activité économique par rapport à d'autres secteurs. Ici, on considère le compte de pension de retraite comme faisant partie du même secteur.

En deuxième lieu, dans les comptes publics, on comptabilise certains autres éléments du passif, qui ne sont pas dans les comptes nationaux et qui valent environ 10 milliards de dollars. Comme je l'ai dit plus tôt, il s'agit des congés des employés, des emprunts des sociétés d'État, certains créateurs et certaines autres corrections de nature technique. En conclusion, dans les comptes nationaux, les passifs comptabilisés sont considérablement moins importants, essentiellement à cause des comptes de pension de retraite.

Le tableau 11 représente la fin du bilan. En cette nette, dans le système des comptes publics, la différence entre l'actif et le passif ou les déficits accumulés depuis la Confédération s'établit à 321 milliards de dollars. Dans le système des comptes nationaux, la différence est beaucoup moins grande. Cela s'explique encore une fois par le compte de pension de retraite, qui était exclu du calcul du déficit annuel dans les comptes nationaux, les provisions dont j'ai parlé à propos de sociétés d'État et certains autres éléments de passif d'une valeur d'environ 20 milliards de dollars—ces deux facteurs expliqueront le gros de la différence, encore une fois surtout étant donné la raison d'être différente des comptes nationaux et des comptes publics.

Dans les comptes publics, on essaie de représenter les éléments du passif tels qu'ils apparaissent. Nous reconnaissions dans le passif du compte de pension de retraite une véritable créance à l'endroit d'un tiers. Dans les comptes nationaux, cela ne représente qu'une partie du secteur. C'est plus technique.

Monsieur le président, voilà qui met fin à mon court exposé. J'espère avoir été clair et je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le président:** Votre court exposé a pris fin une minute après le temps dont nous disposions.

**Des voix:** Oh, oh!

**Le président:** Un regard circulaire autour de la table me convainc que de nous tous vous êtes le plus fin politique puisque à cause de vous il ne nous reste plus de temps pour poser des questions. Prenez cela avec un grain de sel, car en fait l'exposé a été très long, très compliqué, et nous vous remercions de votre patience lors des interruptions et des demandes de précision.

## [Texte]

I do not know how the members of the committee feel about it, but in view of the complexity of this presentation this morning, I am just wondering if there is a disposition with the committee to have Mr. Langlois back on Tuesday morning for the questioning that obviously we are not able to follow up on this morning.

**Mr. Speller:** I would agree totally, Mr. Chairman, because I would like to look at this on the weekend.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Wilson, as a member of the steering committee, what is your feeling?

**Mr. Wilson:** Yes, I think it is an excellent idea.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo?

**Mr. Hovdebo:** Yes.

**The Chairman:** We will try to get the transcript out to you. It will of course be unedited, but you will have it as a follow-up for Tuesday morning. We will meet again at 9:30—are you able to come with us on Tuesday morning, Mr. Langlois?

**Mr. Langlois:** Yes, indeed, Mr. Chairman. I guess I am not the politician I thought I was.

**The Chairman:** We are booking you in here in a very railroaded manner, if one can say that, but I think it would be very useful if we could do that and you could accommodate us.

**Mr. Langlois:** Yes, indeed, Mr. Chairman, I would be delighted.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate the depth of your presentation this morning and your patience in answering questions. I would suggest that the meeting on Tuesday morning be quite a follow-up to many of those clarifications.

**Mr. Wilson:** Mr. Chairman, it seems that some of us, myself included, may be interested in walking off the path a little bit towards superannuation and Canada Pension. I was wondering whether Mr. Langlois would be in a position to field those questions or whether he might want to bring along a sidekick who is knowledgeable in those areas. I sense on both sides an interest in pursuing those avenues, because they appear to relate to the methodology. Is that reasonable?

**Mr. Langlois:** Very well, Mr. Chairman. I will talk to my colleagues. I also detected that there may be some follow-up questions on both the treatment of the Canada Pension Plan and the superannuation accounts. I will read up on them over the next week and if I find it necessary, I will indeed bring some support. Thank you for the forewarning. That was very useful, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Langlois, maybe for further clarification you can liaise with our committee clerk and our two researchers so they will be able to get their information out and inform everybody prior to Tuesday morning about precisely what we are going to have.

## [Traduction]

J'ignore quel est le sentiment des membres du Comité, mais vu la complexité de l'exposé de ce matin, j'aimerais savoir si les membres seraient disposés à faire revenir M. Langlois mardi matin pour répondre aux questions qu'il nous est impossible de lui poser ce matin.

**M. Speller:** Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président, parce que j'aimerais consulter ceci pendant le weekend.

**Le président:** Merci. Monsieur Wilson, en votre qualité de membre du Comité de direction, qu'en pensez-vous?

**M. Wilson:** Oui, je pense que c'est une excellente idée.

**Le président:** Monsieur Hovdebo?

**M. Hovdebo:** Oui.

**Le président:** Nous allons essayer de vous faire parvenir le compte-rendu. Evidemment, il n'aura pas été corrigé, mais vous pourrez vous en servir pour la séance de mardi matin. Nous allons nous retrouver à 9h30... Pouvez-vous joindre à nous mardi matin, monsieur Langlois?

**M. Langlois:** Oui, bien sûr, monsieur le président. Je ne suis pas le fin politique que je croyais être, j'imagine.

**Le président:** Je vous mets un peu au pied du mur, mais vous nous rendriez grand service.

**M. Langlois:** J'y serai, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous savons gré de la rigueur de votre exposé et de votre patience dans vos réponses à nos questions. Je pense que la séance de mardi matin relancera beaucoup de ces demandes de précisions.

**M. Wilson:** Monsieur le président, je pense que certains d'entre nous, dont je suis, aimeraient probablement prendre une tangente en direction des pensions de retraite et du régime de retraite du Canada. Je me demandais si M. Langlois pourrait être en mesure de répondre à ces questions ou s'il pourrait venir, accompagné d'un acolyte qui connaît bien ces domaines. Des deux côtés on semble intéressés à cette question parce qu'elle est liée de près, semble-t-il, à la méthode. Est-ce que c'est raisonnable?

**M. Langlois:** Très bien, monsieur le président. J'en parlerai à mes collègues. Moi aussi, j'ai senti qu'il pourrait y avoir des questions supplémentaires au sujet du régime de retraite du Canada et des comptes de pension de retraite. Je vais faire des lectures sur le sujet la semaine prochaine et, au besoin, je demanderai à quelqu'un de m'accompagner. Merci de m'avoir prévenu. Cela été très utile, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Langlois, si vous avez besoin d'autres éclaircissements, communiquez avec le greffier et nos deux documentalistes; ils pourront préparer leurs renseignements et nous informer tous de ce qui se passera mardi matin.

**[Text]**

**Mr. Langlois:** Very well, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. I would like to ask the committee members to stay for a few minutes. We would like to consider in camera our fifth report to the House.

The public portion of this meeting is adjourned.

**[Translation]**

**M. Langlois:** Très bien, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Je demande aux membres du Comité de rester quelques minutes. J'aimerais que nous fassions l'examen à huis clos de notre cinquième rapport à la Chambre.

La séance publique est levée.

**APPENDIX "PUBL-2"**

Emergency Preparedness  
Canada  
Executive Director

Protection civile  
Canada  
Administrateur général

OTTAWA, K1A 0W6

February 16, 1990

Mr. Len Hopkins  
Chairman  
Standing Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
Room 259-WB  
Parliament Buildings  
Wellington Street  
Ottawa, K1A 0A6

Dear Mr. Hopkins:

The purpose of this letter is to respond to specific requests for information made by Members of the Committee during the recent hearings on the subject of the Auditor General's 1989 Annual Report. In addition, in examining the transcripts there are a number of points which, on reflection, are not as clear as they might be. Therefore I wish to expand upon several statements in order to clear up any possible confusion.

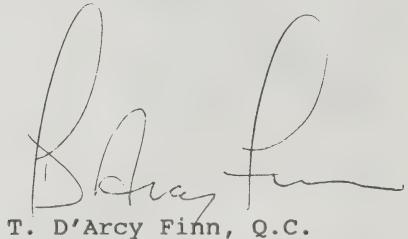
In this respect I enclose the following attachments:

- (a) Clarification of statements made on page 22:22 of the Minutes of Proceedings on the Public Accounts Committee.
- (b) Clarification of statements made on page 22:30 of the Minutes of Proceedings on the Public Accounts Committee.
- (c) A list of Emergency Operation Centres across Canada (see page 22:35 of the Minutes of Proceedings on the Public Accounts Committee).

Canada

- (d) A report on progress in the development of National Emergency Arrangements (see pages 22:41/42 of the Minutes of Proceedings on the Public Accounts Committee).
- (e) Clarification of response to a question regarding the development of orders and regulations relating to the Emergencies Act (see pages 22:44/45 of the Minutes of Proceedings on the Public Accounts Committee).

I trust these responses will be satisfactory to Members who asked for further information, and will clarify, for the record, certain of my statements which might otherwise be subject to misinterpretation or confusion.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D'Arcy Finn".

T. D'Arcy Finn, Q.C.

ANNEX "A"

**CLARIFICATION OF STATEMENT**

This refers to the transcript of proceedings of the Standing Committee on Public Accounts on February 1, 1990. I wish to place on record a clarification of my response to a question from Mr. Whittaker which appears on page 22:22.

"...Emergency Preparedness Canada would take the overall co-ordinating role for those resources?"

This statement may leave the impression that EPC is responsible for co-ordinating the activities of all levels of government. This, of course, is not the case. To be more clear and correct I should have added in my response that "Emergency Preparedness Canada would take the overall co-ordinating role for those resources outside of the province affected."

We might take as an example the role of the federal government in the case of a catastrophic earthquake in British Columbia. In such an event the government of British Columbia would retain overall crisis management responsibility. This would include emergency arrangements with all of its own departments and agencies, with municipalities and with regional components of federal departments wherever practical. A catastrophic public welfare type emergency does not alter the division of authorities and responsibilities established by the Constitution - the provincial government remains in control of its own affairs.

Within the rest of Canada, the federal government would take the overall lead or coordinating role for providing British Columbia with the support it needed. In this manner British Columbia would be provided with "one-stop shopping" for its emergency response requirements. This lead/coordination role by the federal government would encompass all departments of the federal government and all other provincial and territorial governments. Through the provincial and territorial governments the private sector and the major non-governmental organizations like the Red Cross, Saint John Ambulance and the Salvation Army would also be covered.

The obvious critical requirement for complementary arrangements between the provincially managed response plan and the federally coordinated support plan will be examined carefully this year.

---

ANNEX "B"

#### CLARIFICATION OF STATEMENT

This refers to the transcript of proceedings of the Standing Committee on Public Accounts on February 1, 1990. I wish to place on record a clarification of my response to a question which appears on page 22:30.

Mr. Thompson: "... -- obviously the Minister of National Defence now is the minister responsible for Emergency Preparedness. Is that correct?

The answer was in the affirmative. However, a reading of the transcript gives the impression that responsibility for EPC remains with the Minister of National Defence.

In 1988 the Emergency Preparedness Act established Emergency Preparedness Canada as a separate branch of the public service to be presided over by a minister designated by the Governor in Council.

The first Minister so designated was the Honourable Bill McKnight. As well as being the Minister of National Defence Mr. McKnight is also the Minister Responsible for Emergency Preparedness.

---

ANNEX "C"

#### SUPPLEMENTARY INFORMATION

This refers to the transcript of proceedings of the Standing Committee on Public Accounts on February 1, 1990: page 22:35.

In the course of the discussions I made a commitment to provide to the Committee a list of "command posts" which are available, across the country, for use as points of central control and co-ordination of emergency response activities.

Since the term "command post" is not part of the EPC lexicon it may mean different things to different people. We thought it necessary, therefore, to list all of the various facilities that could be brought into use, depending upon the nature, scope and location of the emergency. Four detailed lists are attached hereto. These include:

1. Federal Government Emergency Government Headquarters.
2. Emergency Operations Centres funded under the Joint Emergency Preparedness Program (JEPP).
3. Mobile Command Posts funded under JEPP.
4. Provincial EMO Emergency Operations Centres.

ANNEX "D"

### SUPPLEMENTARY INFORMATION

This refers to the transcript of proceedings of the Standing Committee on Public Accounts on February 1, 1990: pages 22:41/42. In response to a request from the Chairman I wish to submit the following report on the state of progress in the development of National Emergency Arrangements.

In 1980 a Cabinet Decision on Emergency Planning Policy, that was subsequently publicized by way of the Emergency Planning Order of 1981, required the establishment of 11 National Emergency Agencies (NEAs) and assigned responsibility to specific Ministers with, in some cases, collateral responsibility to another Minister. This Policy Statement was framed within the legislation existing at the time - the War Measures Act - and it was intended that the NEAs be the mechanisms by which the resources of the nation could be mobilized in the event of war or major peacetime catastrophe. The assumption was that if such wartime arrangements existed they could be scaled down to meet other types of emergencies.

The new emergency legislation enacted in 1988 enunciated the requirement on the part of all Ministers to develop national emergency arrangements to meet all types of emergency. Within this framework of national emergency arrangements, the old National Emergency Agencies (NEAs) became one element of a wider range of arrangements.

The Interdepartmental Civil Mobilization Planning Committee (ICMC), which coordinates National Emergency Arrangements planning, set out some milestones for the development of the National Emergency Arrangements. Their task was complicated by the diversity of approach and task of each National Emergency Arrangement and by the wide difference in progress achieved.

The following summarizes the present planning status of each set of National Emergency Arrangements as they pertain to preparedness for a Part III or IV emergency. It will be noted, however, that some of these sets have direct relevance to other types of national emergency.

- . **Food and Agriculture Emergency Response System (FAERS):** Agriculture Canada, Fisheries & Oceans in a collateral role are responsible for these arrangements. As the name implies they chose to depart from the strict NEA format and develop a broad based set of arrangements directed at all types of national emergency. They have developed their concepts of operations and have initiated detailed planning with a number of provinces. They have forecast completion of their plans by the end of 1990.

**National Emergency Agency for Telecommunications (NEAT):** The Department of Communications have completed a draft conceptual organization for the NEAT and a draft Departmental Emergency Book. The creation of Regional Emergency Telecommunication Committees in all Provinces except Ontario, Alberta and the Northwest Territories is facilitating the regional components of the NEAT planning.

- **National Emergency Agency for Human resources (NEAHR):** Employment and Immigration Canada, supported by Labour Canada have completed the federal component of their planning. They have also completed a Departmental Emergency Book. They intend to start consultations on the Provincial component of the NEAHR in 1990-91.
- **National Emergency Agency for Energy (NEAE):** Energy, Mines & Resources have developed comprehensive arrangement for all national emergencies including the NEAE which is their response mechanism for Part III and IV emergencies. They have also concluded agreements with all provinces. Their Departmental Emergency Book is completed.
- **National Emergency Agency for Financial Control (NEAFC):** To date Finance Canada has not participated in national emergency arrangement planning.
- **National Emergency Agency for Health & Welfare Services (NEAHWS):** Health & Welfare Canada have developed a concept for the NEAHWS and little else with respect to Part III and IV emergency response. Provincial consultation is scheduled to begin in 1990/91.
- **National Emergency Agency for Industrial Production (NEAIP):** Little progress has been made on the NEAPI beyond a draft concept of operations and target date of 1993 for completion of plans. In an effort to catch up with other sectors, Industry, Science and Technology Canada is attempting to gain contractual assistance with the development of their NEAPI plans.
- **National Emergency Agency for Public Information (NEAPI):** EPC, on behalf of the Prime Minister's office will have completed all NEAPI plans, including Provincial and private sector components by the end of March 1990.
- **National Emergency Construction Agency (NECA):** PWC have completed the federal component of the NECA and are progressing with the provincial components in all provinces except Ontario, Quebec, Newfoundland and Saskatchewan. The entire NECA is scheduled for completion at the end of 1992.

- . **National Emergency Agency for Housing and Accommodation (NEAHA):** The federal component of the NEAHA is complete and provincial planning started in all provinces except Ontario, Quebec and Saskatchewan. The entire HEAHA package is scheduled for completion by 1994. It should be noted that the NEAHA plans are relevant to all types of national emergency.
- . **National Emergency Agency for Transportation (NEATRAN):** There are four elements to the NEATRAN; a central element; and, one for each of the modal elements, air, marine and surface. Transport Canada has completed the planning for the central NEATRAN and a Departmental Emergency Book. NEATRAN (Air) planning will be completed by the end of 1990. NEATRAN (Marine) plans are completed in draft form and are currently being refined. NEATRAN (Surface) planning is less advanced although joint planning is ongoing with BC, Ont, and Nfld.

In summary, the majority of Departments assigned responsibility for the development of National Emergency Arrangements specifically directed toward the response of Part III and IV emergencies have achieved the broad milestones which they had established.

It should be noted that the passage of the new legislation in 1988 greatly broadened the planning mandate of departmental planners. Prior to it's passage, efforts had been directed primarily toward the completion of National Emergency Agency (ie; war) plans. Planning for national emergencies is now conducted on the broader front to encompass all types of national emergency arrangements, with no particular priority assigned.

ANNEX "E"

**SUPPLEMENTARY INFORMATION**

This refers to the transcript of proceedings of the Standing Committee on Public Accounts on February 1, 1990: pages 22:44/45. It is in response to a question concerning Orders in Council.

Mr Bellemare: "Are there any Orders in Council that the minister or the Cabinet or the Prime Minister would act upon? They would not have to fumble and start writing things. It is on file. It is ready. The trigger mechanism is there, right?"

In reviewing the transcript I am not satisfied that my response adequately answered the question.

In 1987, Emergency Planning Order 1981-1305 was rescinded and replaced with the Emergency Preparedness Act. Similarly, in 1988 The Emergencies Act was proclaimed, revoking and replacing the War Measures Act at the same time. The Emergencies Act clearly establishes the triggering mechanism, including the role of parliament and the requirement for federal-provincial consultation.

To answer the Members question it is necessary to examine the various kinds of responses provided for by these Acts.

(a) When the Emergencies Act was proclaimed there existed approximately six thousand contingent orders and regulations (drafted but not approved) which had been developed by various departments under the War Measures Act. Many of these orders and regulations will, when revised, be relevant to the International and War Emergency sections of the new Emergencies Act. To a large extent, these two sections of the new Act cover the same ground as the old one; focusing mainly on the mobilization of the nation's resources in response to an external threat on Canada's sovereignty.

The orders and regulations development and revision process is an ongoing one, in consultation between the various federal departments and the provincial/territorial governments. This process will continue over the next two to three years.

(b) In consultation with provincial governments, work on the development of orders and regulations pursuant to the Public Welfare and Public Order Emergency sections of the Emergencies Act will begin later this year. The division of emergency preparedness responsibilities between the federal and provincial governments parallels the more general division of authorities under our constitution. Therefore, the primary responsibility and authority for responding to these types of major peacetime catastrophes remains with the provinces.

The Emergencies Act is quite explicit on this matter: the Governor in Council may not issue a declaration of a public welfare or public order emergency without the agreement of the provincial lieutenant governor in council. In such a situation the provincial government would take the lead in the emergency response and the federal government would act in a support role.

We are currently engaged in joint efforts with British Columbia and the other provinces to develop a national earthquake response plan. This should contribute to a better understanding of the type and scale of resources and services that a province would likely require from the federal government, from other provinces and from the private sector in a public welfare emergency. This joint effort will also provide us valuable insight into the requirements for coordinated and complementary crisis management arrangements. It is the delineation of these resource and crisis management factors that will lead to the development of orders and regulations by federal departments relative to a public welfare emergency. (Parts I & II of the Emergencies Act.)

In effect, the British Columbia earthquake planning activity is being used as a model. Working from this model EPC will develop a more generic set of national emergency arrangements to support any provincial government which might have to respond to a catastrophic public welfare emergency.

(c) The Prime Minister, Cabinet and Parliament would, in the course of events, become involved with the orders and regulations made pursuant to the Emergencies Act once the Act itself is declared to deal with a specific emergency. Because this Act sits on the shelf, ready to be declared if necessary, the contingent orders and regulations made pursuant to this Act do likewise. Thus, in time of national crisis, the very specific requirements for Parliamentary supervision set out in the Act would bring all orders and regulations before the House.

(d) It should be noted that the Emergencies Act contains provisions for the protection of fundamental human rights which were not contained in the old War Measures Act. These provisions are to be found in the Preamble section and all of Part VI, Parliamentary Supervision, of The Emergencies Act. The revised orders and regulations will reflect the protection afforded by the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Bill of Rights and the International Covenant of Civil and Political Rights in the new Act. It is through the new assurances provided by these sections "that fundamental rights are not to be limited or abridged even in a national emergency".

This new Act also guarantees that Parliament shall have the final word on whether or not a national emergency may be declared under the Act and that Parliament must concur with any orders and regulations made under the Act.

## LIST 1

FEDERAL GOVERNMENT  
EMERGENCY GOVERNMENT HEADQUARTERS

(EXISTING OR SPACE DESIGNATED  
READY OR PARTIALLY READY FOR  
USE IN ANY TYPE OF EMERGENCY INCLUDING  
NUCLEAR WAR, TERRORISM, NATURAL OR HUMAN-CAUSED  
CATASTROPHES, AND LOCAL DISASTERS)

Central Emergency Government Headquarters  
Carp (Ontario)

Central Relocation Units

Kemptville (Ont)	Arnprior (Ont)
Carleton Place (Ont)	Pembroke (Ont)
Smiths Falls (Ont)	Cornwall (Ont)

Regional Emergency Government Headquarters

Nanaimo (BC)	Valcartier (Que)
Penhold (Alta)	Debert (NS)
Shilo (Man)	Charlottetown (PEI)
Borden (Ont)	

Regional Relocation Units

Orillia (Ont)	Brandon (Man)
Rigaud (Que)	

Zone Emergency Government Headquarters

Prince Rupert (BC)	Barrie (Ont)
Prince George (BC)	Sudbury (Ont)
Nelson (BC)	Thunder Bay (Ont)
Kamloops (BC)	Rimouski (Que)
Camrose (Alta)	Chicoutimi (Que)
Olds (Alta)	Shawinigan (Que)
Grand Prairie (Alta)	Sherbrooke (Que)
Portage La Prairie (Man)	Saint Jerome (Que)
Brandon (Man)	Baie Comeau (Que)
London (Ont)	Truro (NS)
Kentville (NS)	Sidney (NS)

LIST 2EMERGENCY OPERATION CENTRESFUNDED UNDER JEPP

<u>PROVINCE</u>	<u>MUNICIPALITY</u>	<u>DESCRIPTION</u>
British Columbia	Oak Bay	Seismic analysis of building prior to approving renovation costs
Alberta	Lethbridge	EOC communications equipment
	Turner Valley	EOC upgrade
Yukon	Whitehorse	Generator for EOC
Northwest Territories	Yellowknife	Emergency Control Centre
	Hay River	Housing for EOC generator
Manitoba	Winnipeg	EOC
	Arbourg	EOC
	Ste. Rose du Lac Village	Emergency Control Centre
	Teulon	EOC
	Brandon	EOC
Nova Scotia	Louisbourg	EOC
	Dartmouth	EOC
Prince Edward Island	Charlottetown	EOC generator
	Souris	EOC generator
Newfoundland	Corner Brook	EOC

Ontario	City of Gloucester	EOC equipment
	Port Hope	EOC
	Kirkland Lake	EOC
	Brockville	EOC
	Kapuskasing	EOC generator
	Leamington	EOC
	Cobourg	EOC equipment

NOTE

These have been selected based on the title of the individual proposals and therefore some projects may have been omitted if the title did not mention "EOC". (i.e. a proposal called "Communications Upgrade" may very well involve the local EOC, however without reviewing each individual file, there is no way of knowing).

LIST 3MOBILE COMMAND POSTSFUNDED UNDER JEPP

<u>PROVINCE</u>	<u>MUNICIPALITY</u>	<u>DESCRIPTION</u>
Alberta	Strathcona	Command/Control Unit
	Swan Hills	Rescue/Command Vehicle
Saskatchewan	Swift Current	Mobile Disaster Site Control Unit
	Prince Albert	Mobile Command Centre
	Kipling	Command Post/Rescue Vehicle
	Broadview	Mobile Command Post
	Saskatoon	Mobile Command Centre
	Melfort	Mobile Command Post
	Foam Lake	Mobile Command Post
	Leader	Command Post/Rescue Vehicle
	Oxbow	Mobile Command Post
	Tisdale	Mobile Command Post
	North Saskatoon	Command Post/Rescue Vehicle
Manitoba	Provincial	Mobile Command Centre
	Neepawa	Mobile Command Post
	Selkirk	Mobile Command Post
	Carman	Mobile Command Post
	Flin Flon	Mobile Command Post

Manitoba	Gimli	Mobile Command Post
	Lac du Bonnet	Rescue/Command Centre
	The Pas	Mobile Command Centre
	Carberry	Mobile Command Post
	Swan River	Mobile Command Post
	Carman	Mobile Command Post
	Fisher	Mobile Command Post
	Treherne	Mobile Command Post
	Waterhen	Mobile Command/Rescue Vehicle Equipment
	Virden	Emergency Command Post
	Brandon	Emergency Command and Response Vehicle
	Morris	Mobile Command Post
Nova Scotia	Halifax	Mobile Command Centre
	Dartmouth	Mobile Command Centre
	Bedford	Mobile Command Centre
	Wolfville	Command Vehicle
Ontario	Halton	Mobile Command Post
	Hamilton-Wentworth	Mobile Command Centre
	Sault Ste-Marie	Mobile Command Centre
	Dryden	Mobile Command Post
	Fort Frances	Mobile Command Post
	Toronto	Mobile Command Centre
	Welland	Command Vehicle

Ontario	North Dorchester	Rescue/Command Vehicle
	Fenelon Falls	Command/Rescue Vehicle
	Black River- Matheson	Rescue/Command Unit
	Durham	Mobile Command Post
	Burlington	Mobile Command Post
	Sudbury	Mobile Command Post
	Waterloo	Mobile Command Post
	Brantford	Mobile Command Post
	Guelph	Command Centre
	Ottawa-Carleton	Mobile Command Post
	Kanata	Rescue/Command Unit
	Barrie	Mobile Command Unit
	Cambridge	Mobile Command Centre
	Coldwater	Mobile Command Unit
	Cumberland	Mobile Command Post
	Dysart	Mobile Command Post
	Milton	Mobile Command post
	Thunder Bay	Mobile Command Post
	Wingham	Mobile Command Post
	York	Mobile Command Post

NOTE

This list only includes projects which clearly specified "Mobile Command Post" in their title. There have been many other vehicles previously funded under JEPP that may possibly serve as a mobile command unit as well, however without reviewing each individual file, there is no way of knowing.

LIST 4PROVINCIAL EMO EMERGENCY OPERATING CENTRES

<u>PROV</u>	<u>LOCATION</u>	<u>CAPABILITY</u>
BC	Victoria	Rudimentary
ALTA	Edmonton	Very Good
SASK	Regina	Rudimentary
MAN	Winnipeg	Rudimentary
ONT	Toronto	Rudimentary
QUE	Quebec City	Good
NB	Fredericton	Very Good
NS	Halifax	None
PEI	Charlottetown	Good
NFLD	St Johns	Rudimentary
YUK	White Horse	None
GNWT	Yellowknife	None

**APPENDIX "PUBL-3"**

**The Two Principal Accounting Frameworks  
For the Federal Government**

**For Presentation to**

**The Standing Committee on Public Accounts**

**Department of Finance**

**March 1990**

**Public Accounts Presentation**

Table 1

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Summary Statement of Transactions  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

**A. Budgetary transactions**

Revenues	104.0
Program expenditures	-99.5
Operating surplus	<u>4.5</u>
Public debt charges	-33.2
Deficit	<u>-28.7</u>

**B. Non-budgetary transactions**

Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	<u>6.8</u>
	-22.0

**C. Foreign exchange transactions**

Total financial requirements	<u>-5.7</u>
	-27.7

**D. Unmatured debt transactions**

Change in cash	<u>28.0</u>
	0.3

**E. Cash balance at end of year**

1.8

---

Note: Figures may not add due to rounding.

Table 2

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Program Expenditures  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)
Major transfers to persons	
OAS, GIS and spouses' allowances	15.2
Unemployment insurance benefits	11.0
Family allowances	2.6
Other	<u>1.5</u>
	30.3
Major transfers to other levels of government	
Established programs financing	8.9
Equalization	7.3
Canada Assistance Plan	4.6
Other	<u>2.9</u>
	23.7
Defence	11.0
Payments to major Crown corporations	
CMHC	1.6
CBC	0.9
VIA Rail	0.6
Other	<u>2.3</u>
	5.4
Official Development Assistance	2.8
Major subsidies and other major transfers	
Agriculture	2.4
Indian and Inuit	1.8
Regional development	0.8
Industrial innovation and science and technology	1.0
Student loans	0.4
Transportation	1.2
Job creation and training	1.8
Other industrial	0.4
Energy	<u>0.7</u>
	10.5
Other government operations	15.9
Program expenditures	99.5

Note: Figures may not add due to rounding.

Table 3

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Revenue  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)
Personal income tax	46.0
Corporate income tax	11.7
Unemployment insurance contributions	11.3
Sales tax	15.6
Excise taxes and duties	10.1
Other revenues	<u>9.2</u>
Total revenues	104.0

---

Note: Figures may not add due to rounding.

---

Table 4

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Non-Budgetary Transactions  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)
Loans, investment and advances	1.1
Specified purpose accounts	
Superannuation accounts	5.8
Other	-0.4
Other transactions	0.3
Total non-budgetary transactions	6.8

Table 5

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Statement of Assets and Liabilities  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Change</u>
<b>Financial Assets</b>			
Loans, investment and advances			
Loans to Crown corporations	19.9	18.8	-1.0
Other loans, investment and advances	3.6	3.6	-0.1
Total net loans, investment and advances	23.5	22.4	-1.1
Foreign exchange accounts	14.0	16.8	2.8
Cash in transit	2.3	1.9	-0.4
Cash balance at end of year	1.5	1.8	0.3
<b>TOTAL FINANCIAL ASSETS</b>	<b>41.3</b>	<b>42.9</b>	<b>1.6</b>
<b>Liabilities</b>			
Specified purpose accounts			
Superannuation accounts	52.1	57.9	5.8
Other	10.9	10.5	-0.4
Total specified purpose accounts	63.0	68.4	5.4
Other liabilities	22.2	22.1	-0.1
Unmatured debt			
Marketable bonds	110.1	121.0	10.9
Canada savings bonds	52.2	46.5	-5.7
Treasury bills and Canada bills	82.1	103.8	21.7
Other	3.9	2.1	-1.8
Total unmatured debt	248.3	273.4	25.0
<b>TOTAL LIABILITIES</b>	<b>333.5</b>	<b>363.9</b>	<b>30.3</b>
Excess of liabilities over financial assets			
— Accumulated deficit: net debt	292.2	320.9	28.7

---

Note: Figures may not add due to rounding.

## National Accounts Presentation

Table 6

**Government of Canada  
National Accounts Presentation  
Revenues and Expenditures  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

Revenue

Direct taxes	
- persons	59.0
- corporations	11.6
- non-residents	1.8
Indirect taxes	25.4
Investment income	10.6
Capital consumption allowances	1.4
 Total revenue	109.8

Expenditures

Current goods and services	25.7
Transfers to persons	36.5
Transfers to other levels of government	24.6
Subsidies	5.8
Capital assistance	1.6
Current transfers to non-residents	2.4
Public debt interest	33.1
Gross capital formation	2.3
 Total expenditure	132.1
 Total deficit	22.3

---

Note: Figures may not add due to rounding.

**Reconciliation**

**Public Accounts/National Accounts**

Table 7

**Government of Canada**  
**Reconciliation of Revenues, Expenditures and Deficit Between**  
**the Public Accounts and National Accounts**  
**Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)		
	<u>Revenues</u>	<u>Expenditures</u>	<u>Deficit</u>
<b>A. Public Accounts</b>	104.0	132.7	28.7
<b>B. Factors affecting the deficit</b>			
Superannuation accounts	7.8	1.9	-5.8
Excess of accruals over collections	-2.0 <sup>(1)</sup>	-	2.0
Funds and organizations	-	0.3	0.3
Others	0.8	-2.0	-2.8
Total	6.6	0.2	-6.4
<b>C. Factors not affecting the deficit</b>			
Deficits of government business enterprises	-0.9	-0.9	-
Capital consumption allowances	1.4	1.4	-
Non-tax revenues	-1.3	-1.3	-
Total	-0.8	-0.8	-
<b>D. National accounts</b>	109.8	132.1	22.3

Note: Figures may not add due to rounding.

1. Of this \$2.0 billion, approximately \$250 million represents an excess of amounts collected over amounts due of the direct taxes on corporations and non-residents. It is offset by a sum of approximately \$1.7 billion that arises from the different treatment of the acceleration of tax remittances in the two accounting systems. The acceleration is not generally, however, a concern for this reconciliation. It reflects the one-time effect of measures introduced in recent budgets that require the earlier remittance of personal, corporate, sales and excise taxes.

Table 8

**Government of Canada  
Reconciliation Between Financial Requirements and the  
National Accounts and Public Accounts Deficits  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)	
	<u>Public Accounts</u>	<u>National Accounts</u>
DEFICIT	28.7	22.3
Sources(-)/Requirements(+)		
Loans, investments and advances	-1.1	-1.1
Excess of accruals over collections	-	0.2
Specified purpose accounts	-5.4	-
Other transactions <sup>(1)</sup>	-0.3	0.6
FINANCIAL REQUIREMENTS (excluding foreign exchange transactions)	22.0	22.0

Note: Figures may not add due to rounding.

1. The "other transactions" category for national accounts includes the provincial tax collection agreements account, the Canada Pension Plan account and deposit and trust accounts.

Table 9

**Government of Canada  
Financial Assets  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

<u>Public Accounts</u>		<u>National Accounts</u>	
<u>Similar categories</u>			
Cash	1.8	Currency and deposits	2.1
Other loans, investments and advances	9.4	Other loans	13.0
Loans, investments and advances to Crown corporations	23.2		
Total foreign exchange accounts	<u>16.8</u>	Claims on government enterprises	
Sub-total	40.0		48.5
		Other assets <sup>(1)</sup>	3.0
Sub-total	51.2	Sub-total	66.6
<u>Different categories</u>			
Allowance for valuation	-10.2	Not recorded	
Cash in transit	1.9	Not recorded	
TOTAL	42.9		66.6

1. This amount includes receivables, finance and short-term paper, mortgages, bonds, foreign investments and other financial assets. This amount partly reflects differences in classification with the public accounts.

Table 10

**Government of Canada  
Liabilities  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

Public Accounts	National Accounts	
<u>Similar Categories</u>		
Treasury and Canada bills	103.8	Short-term paper
Canada savings bonds	46.5	
Marketable bonds	121.0	Bonds
Other unmatured debt	<u>2.1</u>	
Total unmatured debt	273.4	Sub-total
Other liabilities	22.6	Other liabilities
Sub-total	296.0	Sub-total
<u>Different Categories</u>		
Superannuation accounts	57.9	Not recorded
Allowance for valuation		
- Employee vacations and borrowing of Crown corporations	2.7	Not recorded
- Accounts payable	3.8	
- Other	<u>3.5</u>	10.0
<b>TOTAL</b>	<b>363.9</b>	<b>307.1</b>

Table 11

**Government of Canada  
Public Debt of the Federal Government  
Year Ended March 31, 1989**

		(\$ Billions)
Public Accounts - Net debt		320.9
Less:	Government superannuation accounts	57.9
	Allowance for valuation	20.2
	Cash in transit	-1.9
	Other adjustments (net)	<u>4.3</u>
National Accounts - Net debt		240.4

**APPENDICE «PUBL-2»**

Emergency Preparedness  
Canada

Executive Director              Administrateur général

Protection civile  
Canada

OTTAWA (K1A 0W6)

Le 16 février 1990

Monsieur Len Hopkins, président  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 259 WB  
Édifice du Parlement  
Rue Wellington  
Ottawa, K1A 0A6.

Monsieur,

Je vous adresse cette lettre pour répondre à des demandes d'information présentées par les membres du Comité au cours des audiences qui viennent d'être tenues relativement au Rapport annuel du Vérificateur général - 1989. Un examen du procès-verbal a en outre révélé qu'à la réflexion, un certain nombre de points ne sont pas aussi clairs qu'ils devraient l'être. Je tiens donc à revenir sur plusieurs déclarations afin qu'il n'y ait aucune confusion possible.

À cet égard, j'annexe les documents suivants :

- (a) Mise au point concernant des déclarations figurant en page 22:22 du procès-verbal.
- (b) Mise au point concernant des déclarations figurant en page 22:30 du procès-verbal.
- (c) Liste des centres des opérations d'urgence au Canada (voir la page 22:35 du procès-verbal).
- (d) Rapport d'avancement sur l'élaboration des dispositions nationales en cas d'urgence. (voir les pages 22:41 et 42 du procès-verbal).

Canada

(e) Mise au point concernant une réponse à une question au sujet de l'élaboration des décrets et règlements relatifs à la Loi sur les mesures d'urgence. (voir les pages 22:44 et 45 du procès-verbal).

J'espère que ces réponses donneront toute satisfaction aux membres du Comité qui ont exprimé le désir d'obtenir de plus amples renseignements, et qu'elles éclairciront officiellement certaines des déclarations que j'ai faites et qui pourraient autrement être mal interprétées ou prêter à confusion.

T. D'Arcy Finn, C.R.

## ANNEXE «A»

**MISE AU POINT CONCERNANT UNE DÉCLARATION**

La présente se rapporte au procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1990 du Comité permanent des comptes publics. Je désire faire incorporer au procès-verbal une mise au point concernant la réponse que j'ai donnée à une question de M. Whittaker et qui figure à la page 22:22.

"...Protection civile Canada qui assurerait la coordination générale des ressources mises en oeuvre."

Cette déclaration peut donner l'impression que PCC a la responsabilité de coordonner les activités de tous les ordres de gouvernement. Bien entendu, ce n'est pas le cas. J'aurais dû être plus précis en ajoutant ce qui suit dans ma réponse : "Protection civile Canada assumerait le rôle de coordination générale en ce qui concerne les ressources à l'extérieur de la province touchée."

Nous pourrions donner comme exemple le rôle du gouvernement fédéral advenant un séisme catastrophique en Colombie-Britannique. Dans un tel cas, le gouvernement de la Colombie-Britannique conserverait la responsabilité générale de la gestion de crise. Cette responsabilité exigerait notamment qu'il prenne des mesures d'intervention d'urgence avec tous ses ministères et organismes, avec les municipalités et avec les éléments régionaux des ministères fédéraux, dans la mesure du possible. Un sinistre aux conséquences catastrophiques ne modifierait pas le partage des pouvoirs et des responsabilités établi par la Constitution - le gouvernement provincial garderait le contrôle de ses propres affaires.

Dans le reste du Canada, le gouvernement fédéral assumerait un rôle de première responsabilité ou un rôle de coordination pour ce qui est de fournir à la province de Colombie-Britannique l'appui dont elle a besoin. De cette façon, la Colombie-Britannique ne traiterait qu'avec un seul intermédiaire pour ses besoins en matière d'intervention. Ce rôle de première responsabilité ou de coordination attribué au gouvernement fédéral tiendrait compte de tous les ministères du gouvernement fédéral et de tous les autres gouvernements provinciaux et territoriaux. Par le truchement des gouvernements provinciaux et territoriaux, le secteur privé et les principales organisations non gouvernementales comme la Croix-Rouge, l'Ambulance Saint-Jean et l'Armée du Salut, seraient également servis.

La nécessité évidente de dispositions complémentaires entre le plan d'intervention administré par les provinces et le plan d'appui coordonné au niveau fédéral fera l'objet d'un examen attentif au cours de la présente année.

---

ANNEXE «B»

### MISE AU POINT CONCERNANT UNE DÉCLARATION

La présente se rapporte au procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1990 du Comité permanent des comptes publics. Je désire faire incorporer au procès-verbal une mise au point au sujet de la réponse que j'ai donnée à une question qui figure en page 22:30.

M. Thompson : "...C'est de toute évidence le ministre de la Défense nationale qui a maintenant la responsabilité de la protection civile. Est-ce exact?"

La réponse était oui. Cependant, on a l'impression, à la lecture du compte rendu, que la responsabilité à l'égard de PCC reste au niveau du ministre de la Défense nationale.

En 1988, la Loi sur la protection civile a fait de Protection civile Canada un service de l'Administration publique fédérale présidé par un ministre désigné par le Gouverneur en conseil.

Le premier ministre ainsi désigné a été l'honorable Bill McKnight. M. McKnight, ministre de la Défense nationale, est aussi le ministre responsable de Protection civile Canada.

ANNEXE «C»

### **RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES**

La présente se rapporte au procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1990 du Comité permanent des comptes publics, page 22:35.

Dans le cours des discussions, je me suis engagé à fournir au Comité une liste des "postes de commandements" d'un bout à l'autre du pays qui peuvent servir de points de contrôle central et de centres de coordination des activités d'intervention en cas d'urgence.

Comme l'expression "poste de commandement" ne fait pas partie du lexique de PCC, elle peut avoir une signification différente pour diverses personnes. Nous avons donc jugé nécessaire d'énumérer toutes les diverses installations qui pourraient être rendues utilisables, selon la nature, l'ampleur et le lieu de la situation d'urgence. Quatre listes détaillées sont annexées aux présentes, soit :

1. Liste des sièges d'urgence du gouvernement fédéral.
2. Liste des centres des opérations d'urgence, financés dans le cadre du Programme conjoint de protection civile (PCPC).
3. Liste des postes de commandement mobiles, financés dans le cadre du PCPC.
4. Liste des centres des opérations d'urgence des OMU provinciales.

### RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

La présente se rapporte au procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1990 du Comité permanent des comptes publics, pages 22:41 et 42. Suite à une demande du Président, je désire présenter le rapport suivant sur l'état d'avancement des dispositions nationales en cas d'urgence.

En 1980, une décision du Cabinet sur la politique de planification des mesures d'urgence, qui a par la suite été rendue publique par voie d'un Décret sur la planification des mesures d'urgence adopté en 1981, prévoyait la mise sur pied de 11 régies nationales d'urgence (RNU), dont la responsabilité était assignée à des ministres particuliers, jouant aussi dans certains cas un rôle secondaire auprès d'un autre ministre. Cette déclaration de principes était incorporée dans les dispositions législatives alors en vigueur - La Loi sur les mesures de guerre - et il était prévu que les RNU constituaient le mécanisme au moyen duquel les ressources de la nation pourraient être mobilisées en cas de guerre ou de catastrophe majeure en temps de paix. On tenait pour acquis que si de telles dispositions du temps de guerre existaient, on pourrait les tempérer pour d'autres types de situation d'urgence.

Les nouvelles dispositions législatives sur les situations d'urgence qui ont été édictées en 1988 énonçaient la nécessité pour tous les ministres d'élaborer des dispositions nationales pour toutes les situations d'urgence. À l'intérieur de cette structure, les anciennes régies nationales d'urgence (RNU) sont devenues un élément d'une gamme plus vaste de mesures.

Le Comité interministériel sur la mobilisation civile (CIMC), qui coordonne les travaux de planification des dispositions nationales en cas d'urgence, établit certains points de repère pour l'élaboration de ces dispositions. La diversité des approches et des tâches pour chaque disposition nationale en cas d'urgence, ainsi que les variations importantes dans les progrès réalisés, ont rendu sa tâche plus difficile.

Les lignes qui suivent résument la situation en ce qui concerne la planification relative à chaque ensemble de dispositions nationales en cas d'urgence dans le cas d'une situation d'urgence prévue dans la partie III ou dans la partie IV de la Loi. Il faut cependant souligner que certains de ces ensembles de dispositions sont directement applicables à d'autres types d'urgence nationale.

- Système national d'intervention en cas d'urgence dans le secteur agro-alimentaire (SNIUA) : Ce sont Agriculture Canada, et Pêches et Océans Canada dans un rôle secondaire, qui ont la responsabilité conjointe de ces dispositions. Comme le nom du système l'indique, ces ministères ont préféré s'écartier de la formule des RNU pour élaborer un ensemble de dispositions

générales applicables à tous les types d'urgence nationale. Ils ont établi leurs concepts d'opérations, et ils ont entrepris des travaux détaillés de planification avec un certain nombre de provinces. Selon leurs prévisions, les plans seront achevés d'ici à la fin de 1990.

- **Régie nationale d'urgence pour les télécommunications (RNUT)** : Le ministère des Communications a mis la dernière main à un projet d'organisation conceptuelle pour la RNUT ainsi qu'à un projet de guide ministériel pour les situations d'urgence. La création de comités régionaux des télécommunications en cas d'urgence dans toutes les provinces, sauf l'Ontario, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, facilite la planification en ce qui concerne les composantes régionales de la RNUT.
- **Régie nationale d'urgence pour les ressources humaines (RNURH)** : Emploi et Immigration Canada a terminé, avec la collaboration de Travail Canada, ses travaux de planification relatifs à la composante fédéral de la RNURH. Il a aussi terminé la rédaction d'un guide ministériel pour les situations d'urgence. Il compte entreprendre les consultations relativement à la composante provinciale de la RNURH au cours de l'année financière 1990-1991.
- **Régie nationale d'urgence pour l'énergie (RNUE)** : Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a élaboré des dispositions détaillées pour toutes les situations d'urgence nationales, y compris la RNUE, qui constitue son mécanisme d'intervention pour les situations d'urgence prévues dans la partie III et dans la partie IV de la Loi. Il a aussi conclu des ententes avec toutes les provinces. La rédaction du guide ministériel pour les situations d'urgence est terminée.
- **Régie nationale d'urgence pour le contrôle des finances (RNUCF)** : Jusqu'à maintenant, Finances Canada n'a pas participé à des travaux de planification de dispositions nationales en cas d'urgence.
- **Régie nationale d'urgence pour la santé et le bien-être social (RNUSBS)** : Santé et Bien-être social Canada a élaboré un concept pour la RNUSBS, mais rien d'autre n'a été fait en ce qui concerne les situations d'urgence prévues dans la partie III et dans la partie IV de la Loi. Des consultations avec les provinces doivent débuter dans l'année financière 1990-1991.

- **Régie nationale d'urgence pour la production industrielle (RNUPI) :** Peu de choses ont été faites en ce qui concerne la RNUPI, sauf un projet de concept d'opérations et l'établissement d'une date limite (1983) pour l'achèvement des plans. Afin de rattrapper les autres secteurs, Industrie, Sciences et Technologie Canada prend des dispositions pour obtenir une aide contractuelle dans l'élaboration de ses plans relatifs à la RNUPI.
- **Régie nationale d'urgence pour l'information du public (RNUIP) :** D'ici à la fin de mars 1990, PCC aura terminé, pour le compte du Bureau du Premier ministre, l'élaboration de tous les plans relatifs à la RNUIP, y compris pour la composante provinciale et pour la composante du secteur privé.
- **Régie nationale d'urgence pour la construction (RNUC) :** TPC a terminé ses travaux de planification pour la composante fédérale de la RNUC, et les travaux progressent en ce qui concerne les composantes provinciales, sauf dans le cas de l'Ontario, du Québec, de Terre-Neuve et de la Saskatchewan. La planification complète de la RNUC doit être terminée d'ici à la fin de 1992.
- **Régie nationale d'urgence pour l'habitation et le logement (RNUHL) :** Les travaux de planification sont terminés pour la composante fédérale de la RNUHL, et les travaux de planification de la composante provinciale ont débuté dans toutes les provinces, sauf l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan. Tous les travaux de planification relatifs à la RNUHL doivent être terminés d'ici à 1994. Il faut souligner que les plans relatifs à la RNUHL s'appliquent à tous les types de situations d'urgence nationales.
- **Régie nationale d'urgence pour le transport (RNUT) :** La RNUT se compose de quatre éléments : un élément central; et un élément correspondant à chacun des groupes, soit le Groupe Aviation, le Groupe Maritime et le Groupe de surface.  
Transports Canada a terminé ses travaux de planification pour la RNUT centrale, et il a aussi rédigé un guide ministériel pour les situations d'urgence. Les travaux de planification pour le Groupe Aviation de la RNUT seront terminés d'ici à la fin de 1990. Les plans concernant le Groupe Maritime de la RNUT ont été élaborés sous forme de projet, et on s'occupe actuellement de les perfectionner. Les travaux de planification pour le Groupe de surface sont moins avancés, bien que des travaux de planification conjointe soient en cours avec la C.-B., l'Ontario et Terre-Neuve.

En résumé, la majorité des ministères qui ont été chargés d'élaborer des dispositions nationales en cas d'urgence axées sur l'intervention face aux situations d'urgence prévues dans la partie III et dans la partie IV de la Loi ont franchi les grandes étapes qu'ils avaient établies.

Il faut souligner que l'adoption, en 1988, des nouvelles dispositions législatives a considérablement élargi le mandat des planificateurs ministériels. Avant l'adoption des dispositions en question, les efforts avaient été surtout orientés vers l'achèvement des plans des régies nationales d'urgence (c.-à-d. guerre). La planification des mesures d'urgence nationale est maintenant plus globale de sorte qu'il soit tenu compte de tous les types de dispositions nationales en cas d'urgence, sans assignation particulière de priorité.

### RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

La présente se rapporte au procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1990 du Comité permanent des comptes publics, pages 22:44 et 45. Il s'agit d'une réponse à une question concernant les décrets.

M. Bellemare : "Existe-t-il des décrets permettant au ministre, au Cabinet ou au Premier ministre d'intervenir immédiatement sans devoir commencer à fouiller et à rédiger quelque chose? Il existe des documents qui sont tout prêts. Le mécanisme de déclenchement existe, n'est-ce-pas?"

En lisant le procès-verbal, je ne suis pas convaincu que ma réponse répond bien à la question.

En 1987, le Décret sur la planification d'urgence 1981-1305 a été révoqué et remplacé par la Loi sur la protection civile. De même, la Loi sur les mesures d'urgence proclamée en 1988 a abrogé et remplacé la Loi sur les mesures de guerre. La Loi sur les mesures d'urgence établit clairement le mécanisme de déclenchement, y compris le rôle du Parlement et la nécessité de consultations fédérales-provinciales.

Pour répondre à la question des membres, il convient d'examiner les divers types d'interventions prévus par ces Lois.

(a) Lorsque la Loi sur les mesures d'urgence a été proclamée, il existait environ six cent décrets et règlements d'urgence (rédigés mais non approuvés) qui avaient été élaborés par divers ministères en rapport avec la Loi sur les mesures de guerre. Nombre de ces décrets et règlements s'appliqueront, une fois révisés, aux parties de la nouvelle Loi sur les mesures d'urgence qui traitent des situations de crise internationale et de l'état de guerre. Dans une grande mesure, ces deux parties de la nouvelle Loi concernent le même domaine que l'ancienne loi; elles portent principalement sur la mobilisation des ressources de la nation face à une menace externe pour la souveraineté du Canada.

Le processus d'élaboration et de révision des décrets et règlements est continu, et il assuré conjointement avec les divers ministères fédéraux et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ce processus se poursuivra au cours des deux à trois prochaines années.

(b) Au cours de l'année, des travaux d'élaboration de décrets et de règlements en vertu des parties de la Loi sur les mesures d'urgence qui traitent des sinistres et des situations d'urgence touchant l'ordre public seront entrepris conjointement avec les gouvernements provinciaux. Le partage des responsabilités de protection civile entre les gouvernements fédéral et provinciaux suit le partage plus général des pouvoirs en vertu de la Constitution. Par conséquent, la responsabilité de l'intervention en cas de grande catastrophe de ce type en temps de paix continue d'incomber d'abord et avant tout aux provinces.

La Loi sur les mesures d'urgence est assez explicite sur ce point : le Gouverneur en conseil ne peut pas diffuser une proclamation de sinistre ou de situation d'urgence touchant l'ordre public sans l'accord du lieutenant-gouverneur de la province touchée. Dans une telle situation, le gouvernement provincial agirait au premier chef dans l'intervention d'urgence, et le gouvernement fédéral jouerait un rôle de soutien.

Nous travaillons actuellement, de concert avec la Colombie-Britannique et avec les autres provinces, à l'élaboration d'un plan national d'intervention en cas de séisme. Ces travaux devraient permettre de mieux comprendre le type et l'ampleur des ressources et des services qu'une province pourrait demander au gouvernement fédéral, à d'autres provinces ainsi qu'au secteur privé dans un cas de sinistre. Cet effort conjoint nous permettra aussi d'obtenir des indications précieuses sur les exigences en matière de dispositions coordonnées et complémentaires de gestion des crises. C'est la délimitation de ces ressources et de ces facteurs de gestion de crise qui donnera lieu à l'élaboration de décrets et de règlements par les ministères fédéraux dans les cas de sinistre.

En fait, l'activité de planification des mesures d'urgence en cas de séisme en Colombie-Britannique est utilisée comme modèle. À partir de ce modèle, PCC élaborera un ensemble plus générique de dispositions nationales en cas d'urgence pour assurer l'appui de tout gouvernement provincial qui pourrait devoir faire face à un sinistre aux conséquences catastrophiques.

(c) Le Premier ministre, le Cabinet et le Parlement entreraient en scène concernant les décrets et règlements adoptés en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence une fois que la Loi elle-même serait proclamée par rapport à une situation d'urgence particulière. Comme cette Loi reste prête à être proclamée au besoin, il en est de même des décrets et règlements établis en vertu de la Loi en question. C'est ainsi qu'en période de crise nationale, les exigences très particulières de suivi parlementaire qui sont énoncées dans la Loi entraîneraient le dépôt de tous les décrets et règlements devant la Chambre.

(d) Il faut souligner que la Loi sur les mesures d'urgence contient des dispositions pour la protection des droits fondamentaux de la personne qui n'étaient pas prévues dans l'ancienne Loi sur les mesures de guerre. Ces dispositions se trouvent dans le Préambule ainsi que dans la partie VI, Suivi parlementaire, de la Loi sur les mesures d'urgence. Les décrets et règlements révisés tiendront compte de la protection qui est assurée par la Charte canadienne des droits et libertés, la Loi canadienne sur les droits de la personne ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la nouvelle Loi. C'est en vertu des nouvelles garanties offertes dans ces parties que les droits fondamentaux ne doivent pas être limités ou abrogés, même dans une situation d'urgence nationale.

Cette nouvelle Loi garantit également que c'est le Parlement qui décidera en fin de compte si une situation d'urgence nationale peut être proclamée ou non en vertu de la Loi, et que le Parlement doit approuver tout décret et règlement établi en vertu de la Loi.

## LISTE 1

SIÈGES D'URGENCE  
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

(ESPACE ALLOUÉ OU DÉSIGNÉ,  
 PRÊT OU PARTIELLEMENT PRÊT À UTILISER  
 POUR TOUT TYPE DE SITUATION D'URGENCE,  
 Y COMPRIS LA GUERRE NUCLÉAIRE, DES ACTIVITÉS TERRORISTES,  
 DES CATASTROPHES NATURELLES OU CAUSÉES PAR L'HOMME,  
 ET DES CATASTROPHES AU NIVEAU LOCAL)

**Siège central du gouvernement d'urgence**  
 Carp (Ont.)

**Unité centrale de soutien**

Kemptville (Ont.)	Arnprior (Ont.)
Carleton Place (Ont.)	Pembroke (Ont.)
Smiths Falls (Ont.)	Cornwall (Ont.)

**Siège régional du gouvernement d'urgence**

Nanaimo (C.-B.)	Valcartier (Qc)
Penhold (Alb.)	Debert (N.-E.)
Shilo (Man.)	Charlottetown (Î.-P.-É.)
Borden (Ont.)	

**Unité régionale de soutien**

Orillia (Ont.)	Brandon (Man.)
Rigaud (Qc)	

**Siège de zone du gouvernement d'urgence**

Prince Rupert (C.-B.)	Barrie (Ont.)
Prince George (C.-B.)	Sudbury (Ont.)
Nelson (C.-B.)	Thunder Bay (Ont.)
Kamloops (C.-B.)	Rimouski (Qc)
Camrose (Alb.)	Chicoutimi (Qc)
Olds (Alb.)	Shawinigan (Qc)
Grand Prairie (Alb.)	Sherbrooke (Qc)
Portage La Prairie (Man.)	Saint-Jérôme (Qc)
Brandon (Man.)	Baie Comeau (Qc)
London (Ont.)	Truro (N.-E.)
Kentville (N.-E.)	Sidney (N.-E.)

LISTE 2CENTRES DES OPÉRATIONS D'URGENCEFINANCIÉ AUX TERMES DU PCPC

<u>PROVINCE</u>	<u>MUNICIPALITÉ</u>	<u>DESCRIPTION</u>
Colombie-Britannique	Oak Bay	Analyse sismique - bâtiments - avant l'approbation des dépenses de rénovation.
Alberta	Lethbridge	Matériel de télécommunications du COU.
	Turner Valley	Modernisation du COU
Yukon	Whitehorse	Génératrice pour le COU.
Territoires du Nord-Ouest	Yellowknife	Centre de contrôle d'urgence.
	Hay River	Logement pour la génératrice.
Manitoba	Winnipeg	COU
	Arbourg	COU
	Ste. Rose du Lac Village	Centre de contrôle d'urgence.
	Teulon	COU
	Brandon	COU
Nouvelle-Écosse	Louisbourg	COU
	Dartmouth	COU

Île-du-Prince-Édouard	Charlottetown	Généralatrice pour le COU.
	Souris	Généralatrice pour le COU.
Terre-Neuve	Corner Brook	COU
Ontario	Ville de Gloucester	Équipement de COU.
	Port Hope	COU
	Kirkland Lake	COU
	Brockville	COU
	Kapuskasing	Généralatrice pour le COU.
	Leamington	COU
	Cobourg	Équipement de COU.

NOTA -

La sélection a été faite à partir du titre de la proposition, et par conséquent, certains projets peuvent avoir été omis si le titre ne mentionnait pas "COU" (c'est-à-dire, il se peut qu'une proposition intitulée "Modernisation des systèmes de communications", s'applique au COU local, mais il n'est pas possible de le savoir sans examiner chaque dossier.)

LISTE 3POSTES DE COMMANDEMENT MOBILESFINANCIÉS AUX TERMES DU PCPC

<u>PROVINCE</u>	<u>MUNICIPALITÉ</u>	<u>DESCRIPTION</u>
Alberta	Strathcona	Unité de commandement/contrôle
	Swan Hills	Véhicule de sauvetage/commandement
Saskatchewan	Swift Current	Unité mobile de contrôle sur les lieux de la catastrophe
	Prince Albert	Centre de commandement mobile
	Kipling	Véhicule de poste de commandement/sauvetage
	Broadview	Poste de commandement mobile
	Saskatoon	Centre de commandement mobile
	Melfort	Poste de commandement mobile
	Foam Lake	Poste de commandement mobile
	Leader	Véhicule de poste de commandement/sauvetage
	Oxbow	Poste de commandement mobile
	Tisdale	Poste de commandement mobile
	North Saskatoon	Véhicule de poste de commandement/sauvetage

Manitoba	Provincial	Centre de commandement mobile
	Neepawa	Poste de commandement mobile
	Selkirk	Poste de commandement mobile
	Carman	Poste de commandement mobile
	Flin Flon	Poste de commandement mobile
	Gimli	Poste de commandement mobile
	Lac du Bonnet	Centre de sauvetage/commandement
	The Pas	Centre mobile de commandement
	Carberry	Poste de commandement mobile
	Swan River	Poste de commandement mobile
	Carman	Poste de commandement mobile
	Fisher	Poste de commandement mobile
	Treherne	Poste de commandement mobile
	Waterhen	Équipement de véhicule de commandement mobile/sauvetage
	Virden	Poste de commandement d'urgence

	Brandon	Véhicule de commandement et d'intervention d'urgence
	Morris	Poste de commandement mobile
Nouvelle-Écosse	Halifax	Centre de commandement mobile
	Dartmouth	Centre de commandement mobile
	Bedford	Centre de commandement mobile
	Wolfville	Véhicule de commandement
Ontario	Halton	Poste de commandement mobile
	Hamilton-Wentworth	Centre de commandement mobile
	Sault Ste-Marie	Centre de commandement mobile
	Dryden	Poste de commandement mobile
	Fort Frances	Poste de commandement mobile
	Toronto	Centre de commandement mobile
	Welland	Véhicule de commandement
	North Dorchester	Véhicule de sauvetage/commandement
	Fenelon Falls	Véhicule de commandement/sauvetage

Ontario	Black River-Matheson	Unité de sauvetage/commandement
	Durham	Poste de commandement mobile
	Burlington	Poste de commandement mobile
	Sudbury	Poste de commandement mobile
	Waterloo	Poste de commandement mobile
	Brantford	Poste de commandement mobile
	Guelph	Centre de commandement
	Ottawa-Carleton	Poste de commandement mobile
	Kanata	Unité de sauvetage/commandement
	Barrie	Unité de commandement mobile
	Cambridge	Centre de commandement mobile
	Coldwater	Unité de commandement mobile
	Cumberland	Poste de commandement mobile
	Dysart	Poste de commandement mobile
	Milton	Poste de commandement mobile
	Thunder Bay	Poste de commandement mobile

Ontario

Wingham

Poste de commandement  
mobile

York

Poste de commandement  
mobile

NOTA -

La présente liste ne comprend que les projets dont le titre mentionne clairement "Poste de commandement mobile". Beaucoup d'autres véhicules déjà financés dans le cadre du PCPC peuvent peut-être servir en même temps d'unités de commandement mobiles; mais il n'est pas possible de le savoir sans examiner chaque dossier.

LISTE 4CENTRES DES OPÉRATIONS D'URGENCE DES OMU PROVINCIALES

<u>PROVINCE</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>ÉTAT DE PRÉPARATION</u>
C.-B.	Victoria	Rudimentaire
ALB.	Edmonton	Très bon
SASK.	Régina	Rudimentaire
MAN.	Winnipeg	Rudimentaire
ONT.	Toronto	Rudimentaire
QUE.	Québec	Bon
N.-B.	Frédericton	Très bon
N.-É.	Halifax	Aucun
i.-P.-É.	Charlottetown	Bon
T.-N.	St John's	Rudimentaire
YUK.	White Horse	Aucun
T.-N.-O.	Yellowknife	Aucun

**APPENDICE «PUBL-3»**

**Les deux principaux systèmes comptables  
du gouvernement fédéral**

**Présentation au**

**Comité permanent des comptes publics**

**Ministère des Finances**

**Mars 1990**

## Présentation des comptes publics

Tableau 1

**Gouvernement du Canada  
Présentation des comptes publics  
État sommaire des opérations  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

**A. Opérations budgétaires**

Recettes budgétaires	104.0
Dépenses de programmes	-99.5
Excédent de fonctionnement	<u>4.5</u>
Frais de la dette publique	-33.2
Déficit	-28.7

**B. Opérations non budgétaires** 6.8

Besoins financiers (opérations de change non comprises)	-22.0
---	-------

**C. Opérations de change** - 5.7

Total des besoins financiers	-27.7
------------------------------	-------

**D. Opérations de la dette non échue** 28.0

Variation de la caisse	0.3
------------------------	-----

**E. Caisse en fin d'exercice** 1.8


---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Tableau 2

**Gouvernement du Canada**  
**Présentation des comptes publics**  
**Dépenses de programmes**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

<b>Principaux transferts aux particuliers</b>	
PSV, SRG et allocations au conjoint	15.2
Prestations d'assurance-chômage	11.0
Allocations familiales	2.6
Autres	<u>1.5</u>
	30.3
 <b>Principaux transferts aux autres administrations</b>	
Financement des programmes établis	8.9
Péréquation	7.3
Régime d'assistance publique du Canada	4.6
Autres	<u>2.9</u>
	23.7
 <b>Défense</b>	11.0
 <b>Paitements aux principales Sociétés de la Couronne</b>	
SCHL	1.6
Société Radio-Canada	0.9
VIA Rail	0.6
Autres	<u>2.3</u>
	5.4
 <b>Aide publique au développement</b>	2.8
 <b>Principaux transferts et subventions</b>	
Agriculture	2.4
Indiens et Inuit	1.8
Développement régional	0.8
Innovation industrielle, sciences et technologie	1.0
Prêts aux étudiants	0.4
Transport	1.2
Création d'emplois et formation professionnelle	1.8
Autres subventions industrielles	0.4
Énergie	<u>0.7</u>
	10.5
 <b>Autres opérations de l'État</b>	<u>15.9</u>
 <b>Dépenses de programmes</b>	99.5

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Tableau 3

**Gouvernement du Canada  
Présentation des comptes publics  
Recettes budgétaires  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

Impôts des particuliers	46.0
Impôts des sociétés	11.7
Cotisations et contributions d'assurance-chômage	11.3
Taxes de vente	15.6
Taxes et droits d'accise	10.1
Autres recettes	<u>9.2</u>
Total des recettes budgétaires	<u>104.0</u>

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

---

Tableau 4

**Gouvernement du Canada  
Présentation des comptes publics  
Opérations non budgétaires  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

Prêts, dotations en capital et avances	1.1
Comptes à fins déterminées	
Comptes de pension de retraite	5.8
Autres	-0.4
Autres opérations	<u>0.3</u>
Total des opérations non budgétaires	<u>6.8</u>

Tableau 5

**Gouvernement du Canada**  
**Présentation des comptes publics**  
**État de l'actif financier et du passif**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Variation</u>
<b><u>Actif financier</u></b>			
Prêts, dotations en capital et avances			
Prêts aux sociétés de la Couronne	19.9	18.8	-1.0
Autres prêts, dotations en capital et avances	<u>3.6</u>	<u>3.6</u>	<u>-0.1</u>
Total net des prêts, dotations en capital et avances	23.5	22.4	-1.1
Comptes d'opérations de change	14.0	16.8	2.8
Fonds en transit	2.3	1.9	-0.4
Caisse en fin d'exercice	1.5	1.8	0.3
 TOTAL DE L'ACTIF FINANCIER	 41.3	 42.9	 1.6
 <b><u>Passif</u></b>			
Comptes à fins déterminées			
Comptes de pension de retraite	52.1	57.9	5.8
Autres	<u>10.9</u>	<u>10.5</u>	<u>-0.4</u>
Total des comptes à fins déterminées	63.0	68.4	5.4
Autres éléments de passif	22.2	22.1	-0.1
Dette non échue			
Obligations négociables	110.1	121.0	10.9
Obligations d'épargne du Canada	52.2	46.5	-5.7
Bons du Trésor	82.1	103.8	21.7
Autres	<u>3.9</u>	<u>2.1</u>	<u>-1.8</u>
Total de la dette non échue	248.3	273.4	25.0
 TOTAL DU PASSIF	 333.5	 363.9	 30.3
Excédent du passif sur l'actif financier			
-- Déficit accumulé: dette nette	292.2	320.9	28.7

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

## Présentation des comptes nationaux

Tableau 6

**Gouvernement du Canada**  
**Présentation des comptes nationaux**  
**Recettes et dépenses**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards  
de dollars)

Recettes

Taxes directes	
- particuliers	59.0
- sociétés	11.6
- non résidents	1.8
Taxes indirectes	25.4
Revenus de placement	10.6
Provisions pour consommation de capital	<u>1.4</u>
 Total des recettes	109.8

Dépenses

Biens et services courants	25.7
Paiements de transferts aux particuliers	36.5
Paiements de transferts aux autres administrations	24.6
Subventions	5.8
Assistance en capital	1.6
Transferts courants aux non résidents	2.4
Intérêt de la dette publique	33.1
Formation brute de capital	<u>2.3</u>

Total des dépenses	132.1
--------------------	-------

Déficit

22.3

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

**Rapprochement**

**Comptes publics/Comptes nationaux**

Tableau 7

**Gouvernement du Canada**  
**Rapprochement des recettes, des dépenses et du déficit**  
**entre les comptes publics et les comptes nationaux**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

	<u>Recettes</u>	<u>Dépenses</u>	<u>Déficit</u>
<b>A. Comptes publics</b>	104.0	132.7	28.7
<b>B. Facteurs influant sur le déficit</b>			
Comptes de pensions de retraite	7.8	1.9	-5.8
Excédent des sommes dues sur les sommes perçues	-2.0 <sup>(1)</sup>	-	2.0
Fonds et organismes	-	0.3	0.3
Autres	0.8	-2.0	-2.8
Total	6.6	0.2	-6.4
<b>C. Facteurs n'influant pas sur le déficit</b>			
Déficits des entreprises publiques	-0.9	-0.9	-
Deductions pour consommation de capital	1.4	1.4	-
Recettes non fiscales	-1.3	-1.3	-
Total	-0.8	-0.8	-
<b>D. Comptes nationaux</b>	109.8	132.1	22.3

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

1. De cette somme de \$2.0 milliards, près de \$250 millions représentent un excédent des montants perçus sur les montants dus en impôt direct des sociétés et des non-résidents. Cette somme est compensée par un ajout de \$1.7 milliard, provenant du traitement différent réservé à l'accélération des remises d'impôt dans les deux systèmes comptables. Cependant, l'accélération n'est généralement pas considérée aux fins de ce rapprochement. Elle reflète l'effet ponctuel de mesures instaurées dans les récents budgets qui exigent la remise anticipée des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et des taxes de vente et d'accise.

Tableau 8**Gouvernement du Canada**

**Rapprochement entre les besoins financiers et les déficits  
selon les comptes nationaux et les comptes publics  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

	<u>Comptes publics</u>	<u>Comptes nationaux</u>
DÉFICIT	28.7	22.3
Sources(-)/Besoins(+)		
Prêts, dotations en capital et avances	-1.1	-1.1
Excédent des sommes dues sur les sommes perçues	-	0.2
Comptes à fins déterminées	-5.4	-
Autres opérations <sup>(1)</sup>	-0.3	0.6
BESOINS FINANCIERS (opérations de change non comprises)	22.0	22.0

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

1. La catégorie «autres opérations» dans les comptes nationaux comprend le compte des accords de perception fiscale avec les provinces, le compte du Régime de pensions du Canada et les comptes de dépôt et de fiducie.

Tableau 9

**Gouvernement du Canada**  
**Actifs financiers**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

<u>Comptes publics</u>		<u>Comptes nationaux</u>	
<b>Catégories semblables</b>			
Caisse	1.8	Argent liquide et dépôts	2.1
Autres prêts, dotations en capital et avances	9.4	Autres prêts	13.0
Prêts, dotations en capital et avances aux sociétés de la Couronne	23.2		
Total des comptes d'opérations de change	<u>16.8</u>	Créances sur des entreprises publiques	48.5
Total partiel	40.0	Autres actifs <sup>(1)</sup>	3.0
Total partiel	51.2	Total partiel	66.6
<b>Catégories différentes</b>			
Provision pour évaluation	-10.2	Non comptabilisée	
Effets en transit	1.9	Non comptabilisés	
<b>TOTAL</b>	<b>42.9</b>		<b>66.6</b>

---

1. Comprend les comptes à recevoir, d'autres effets à court terme, les hypothèques, les obligations, les investissements étrangers et d'autres actifs. Ce montant reflète en partie les variantes de classification par rapport aux comptes publics.

Tableau 10

**Gouvernement du Canada  
Passifs  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

<u>Comptes publics</u>		<u>Comptes nationaux</u>
<b><u>Catégories semblables</u></b>		
Bons du Trésor et du Canada	103.8	Effets à court terme 103.2
Obligations d'épargne du Canada	46.5	
Obligations négociables	121.0	Obligations 173.1
Autre dette non échue	<u>2.1</u>	
Total de la dette non échue	273.4	Total partiel 276.3
Autres éléments de passif	22.6	Autres éléments de passif 30.8
Total partiel	296.0	Total partiel 307.1
<b><u>Catégories différentes</u></b>		
Comptes de pensions de retraite	57.9	Non comptabilisés
Provision pour évaluation		
- Congés pour employés et pour emprunts des sociétés d'État	2.7	Non comptabilisée
- Créditeurs	3.8	
- Autres	<u>3.5</u>	10.0
TOTAL	363.9	307.1

Tableau 11

Gouvernement du Canada  
Dette publique du gouvernement fédéral  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989

(en milliards de dollars)

Comptes publics - dette nette	320.9
Moins: Comptes de pensions de retraite du gouvernement	57.9
Provision pour évaluation	20.2
Effets en transit	-1.9
Autres ajustements (nets)	<u>4.3</u>
Comptes nationaux - dette nette	240.4







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

*From the Department of Finance:*

Louis A. Langlois, Director of Fiscal Policy Division.

TÉMOIN

*Du Ministère des Finances:*

Louis A. Langlois, Directeur de la division des politiques fiscale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, March 13, 1990

Chairman: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on*

## Public Accounts

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 25

Le mardi 13 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), presentation by Officials of the Department of Finance on the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit

### CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, exposé par les fonctionnaires du ministère des Finances sur la méthodologie et les critères applicables qui régissent les différentes façons de présenter le déficit

### WITNESS:

(See back cover)

### TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and  
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MARCH 13, 1990  
(32)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m. this day in Room 705, 151, Sparks Street, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Eric R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Witness: From the Department of Finance:* Louis A. Langlois, Director of Fiscal Policy.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee proceeded to consider the methodology and criteria governing the different ways of reporting the deficit.

Louis A. Langlois made an opening statement and answered questions.

On motion of Bob Speller, it was agreed,—That the document submitted by the witness entitled: "The Two Principal Accounting Frameworks for the Federal Government for Presentation to the Standing Committee on Public Accounts—Part II", be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "PUBL-4").

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 13 MARS 1990  
(32)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 705 au 151, rue Sparks, sous la présidence de Len Hopkins (président).

Membres du Comité présents: Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson, Jack Whittaker et Geoff Wilson.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

Témoin: Du ministère des Finances: Louis A. Langlois, directeur, Politique fiscale.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité examine la méthodologie et les critères qui régissent les différentes façons de présenter le déficit.

Louis A. Langlois fait un exposé et répond aux questions.

Sur motion de Bob Speller, il est convenu,—Que le document intitulé «Les deux principaux systèmes comptables du gouvernement fédéral, Présentation au Comité permanent des comptes publics—Partie II», soit ajouté en annexe au Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (voir Appendice «PUBL-4»).

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE***[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Tuesday, March 13, 1990

• 0936

**The Chairman:** I call our meeting to order. This morning we are going to resume consideration of the methodology and criteria governing different ways of reporting the deficit. This will be in accordance with the mandate of the committee under Standing Order 108(3).

One of our witnesses is Mr. Louis Langlois, back again from the Department of Finance. He is the director of the fiscal policy division. We gave him such a hard time the last day he brought some new recruits today. Mr. Langlois, could I now have you introduce the additional personnel with you.

**Mr. Louis A. Langlois (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance):** Thank you, Mr. Chairman. We have Nathalie Boisvert, also with the Department of Finance, Fiscal Policy Division, and David Lynn, senior economist, also with the division. They will be here to kind of help me out if we get into tough questions.

**The Chairman:** I notice that you have dropped off to us a document on the two principal accounting frameworks of the federal government. Was it your intention to discuss that at the opening of this meeting?

**Mr. Langlois:** I am in your hands, Mr. Chairman. It was just that at the end of the session on Thursday there were supplementary questions on the matter of the Canada Pension Plan and how the superannuation worked. I took the liberty of putting together a few tables relating to both of those issues. If it was your wish I could kind of walk you through those. It might clarify some of the unanswered questions from Thursday.

**The Chairman:** Why do you not proceed with that? We will tidy up Thursday's meeting. Following that, if you want to make some additional remarks about this, we will give you some time to do so before we start our formal questioning again.

**Mr. Langlois:** In the hand-out on Thursday there were 11 tables. Rather than cause some confusion, the sequel, or part II, starts with table 12. Table 12 looks at the Canada Pension Plan from a balance sheet point of view. There were some questions on Thursday that may have needed a bit of clarification on my part.

As I guess all members are aware, the Canada Pension Plan is a compulsory contributor's social insurance plan. It was introduced by Parliament to protect workers and their families from loss of income due to retirement, disability, or death. The Canada Pension Plan was established in 1965 and applies to all parts of Canada with

**TÉMOIGNAGES***[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le mardi 13 mars 1990

**Le président:** La séance est ouverte. Nous reprenons ce matin l'étude de la méthodologie et des critères régissant les diverses façons de présenter le déficit conformément au mandat du comité aux termes de l'article 108(3) du Règlement.

Nous accueillons encore une fois M. Louis Langlois, du ministère des Finances. Il est directeur de la Division de la politique fiscale. Nous lui avons donné tellement de mal la dernière fois qu'il a amené des renforts aujourd'hui. Je vous prie de nous présenter vos adjoints, monsieur Langlois.

**M. Louis A. Langlois (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances):** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de Nathalie Boisvert, qui fait aussi partie de la Division de la politique fiscale du ministère des Finances, et de David Lynn, économiste principal à la Division. Ils sont ici pour m'aider si vous me posez des questions difficiles.

**Le président:** Je vois que vous nous avez remis un document sur les deux principaux systèmes comptables du gouvernement fédéral. Aviez-vous l'intention d'en parler dès le début de la séance d'aujourd'hui?

**M. Langlois:** C'est à vous d'en décider, monsieur le président. À la fin de la séance de jeudi, on m'a posé des questions supplémentaires au sujet du Régime de pensions du Canada et des pensions de retraite. J'ai donc décidé de vous présenter quelques tableaux sur ces deux questions. Si vous le voulez, je pourrais vous en expliquer les grandes lignes. Cela pourrait en même temps répondre à certaines questions qui étaient restées en suspens jeudi.

**Le président:** Allez-y. Cela nous permettra d'en finir avec les questions soulevées jeudi. Ensuite, si vous voulez dire autre chose sur le sujet, vous pourrez le faire avant que nous recommandions à vous poser des questions.

**M. Langlois:** Il y avait 11 tableaux dans les documents que je vous ai remis jeudi. Pour éviter la confusion, la suite, ou la deuxième partie de la documentation, commence par le tableau 12 qui nous donne le bilan du Régime de pensions du Canada. Vous m'avez posé jeudi certaines questions sur lesquelles j'aurais peut-être dû donner plus de précisions.

Tous les membres du comité savent sans doute que le Régime de pensions du Canada est un régime d'assurance sociale avec cotisations obligatoires. Il a été mis sur pied par le Parlement pour protéger les travailleurs et leurs familles contre une perte de revenu due à la retraite, à l'invalidité ou au décès de l'assuré. Le Régime de pensions

## [Texte]

the exception of Quebec; it has its own comparable pension plan.

The federal government's financial obligation as administrator is limited to the balance in the Canada Pension Plan. Funds in excess of the estimated amount required to meet the benefit payments and the administrative expense in the following three months are available for investment in provincial and territorial securities. The amount available to each province and territory is proportionate to the contributions to the plan from that particular province. As for the contributions received in respect of employment from employees outside Canada, any excess funds not invested in provincial securities are invested in Government of Canada securities.

You will note that on March 31, 1989, the Canada Pension Plan account had a balance of over \$37.5 billion. Of this amount, over \$32 billion was invested in provincial and territorial governments, and the balance of \$5.5 billion was held in trust by the federal government. I noted how these funds are invested in provinces or their provincial jurisdiction. Of the \$32 billion, approximately half goes to Ontario, and then the balance goes to other provinces, all in proportion to the contributions that emanate from that particular province.

• 0940

You will note that the Canada plan account has increased in this particular fiscal year by \$1.6 billion. Table 13 takes us through the flows that result in a net receipt of \$1.6 billion. You will notice that on the receipt side there is the contribution and the investment income. The contributions in 1988 amounted to 4% of earnings over \$2,600, with a maximum payment of \$478. The corresponding contributions in 1989 amounted to 4.2% of earnings over \$2,700, and it was also subject to a maximum of \$525.

The contribution rates are scheduled to increase in each of the next 25 years to the year 2011, when the combined employer-employee rate will amount to 7.6% of earnings. The provision with scheduled increases in contribution rates were agreed to by the federal government and the provinces in December 1985, and is subject to a review every five years. On the side of the benefits, the benefits includes in the figure of \$8.4 billion the retirement pensions, the survivor benefits, the lump-sum death benefits, and the disability pensions.

Moving on to the superannuation accounts, on table 14 I laid out again the balance in the superannuation accounts as of March 31, 1989, which amounted to almost \$58 billion. There are three principal superannuation accounts; namely, the Public Service superannuation

## [Traduction]

du Canada a été créé en 1965 et vise toutes les régions du Canada, sauf le Québec qui a son propre régime des rentes.

L'obligation financière du gouvernement fédéral à titre d'administrateur porte uniquement sur le solde du Régime de pensions du Canada. Les fonds en sus du montant prévu pour verser les prestations et payer les frais administratifs des trois mois suivants peuvent être investis dans des valeurs provinciales et territoriales. Le montant dont dispose chaque province et territoire est proportionnel aux cotisations en provenance de la province ou du territoire. Quant aux cotisations versées par les employés travaillant à l'extérieur du Canada, tout montant supplémentaire qui n'est pas investi dans des titres provinciaux est investi dans des titres du gouvernement du Canada.

Vous verrez ici que le compte du Régime de pensions du Canada avait un solde de plus de 37,5 milliards de dollars au 31 mars 1989. Sur cette somme, plus de 32 milliards de dollars étaient investis dans des titres des gouvernements provinciaux et territoriaux et le solde de 5,5 milliards était détenu en fiducie par le gouvernement fédéral. J'ai indiqué dans le tableau comment ces fonds sont investis dans les diverses provinces ou territoires. Environ la moitié des 32 milliards de dollars sont investis en Ontario et le reste est réparti entre les autres provinces proportionnellement aux cotisations en provenance de chacune d'elles.

Vous constaterez aussi que le compte du Régime de pensions du Canada a augmenté cette année de 1,6 milliard de dollars. Le tableau 13 présente les rentrées et les paiements qui donnent comme résultat des rentrées nettes de 1,6 milliard de dollars. Du côté des rentrées, vous pouvez voir qu'il y a les cotisations et contributions et les intérêts sur les placements. En 1988, les cotisations et contributions étaient de 4 p. 100 des gains supérieurs à 2,600 dollars, avec un versement maximum de 478\$. En 1989, les cotisations et contributions représentaient 4,2 p. 100 des gains supérieurs à 2,700\$, avec un montant maximum de 525\$.

Les taux de cotisation continueront à augmenter au cours des 25 prochaines années jusqu'en l'an 2011, quand le taux combiné des cotisations des employeurs et des employés représentera 7,6 p. 100 des gains. Le gouvernement fédéral et les provinces se sont mis d'accord sur les augmentations des taux de cotisation en décembre 1985, et les majorations sont assujetties à un examen quinquennal. Quant aux prestations, le chiffre de 8,4 milliards de dollars comprend les pensions de retraite, les prestations du survivant, les prestations forfaitaires consécutives au décès et les pensions d'invalidité.

Relativement aux comptes de pensions de retraite, le tableau 14 donne encore une fois le solde de ces comptes au 31 mars 1989, qui s'élevait au total à près de 58 milliards de dollars. Il y a trois principaux comptes de pensions de retraite, à savoir le compte de pension de

## [Text]

accounts, the Canadian Forces superannuation account, and the RCMP superannuation account. These accounts are based on an actuarial base of accounting. In the case of the fourth account, the supplementary retirement benefit account, it is an account that was established to index the pensions to meet the cost-of-living increases. The SRBA is not on an actuarial base of accounting. The actuaries have estimated that as of March 31, 1989, the superannuation accounts were in an actuarial deficiency of anywhere from \$850 million to some \$6 billion. The variations in the assumption is a function of the economic exemptions one makes in the calculation.

You will note that the increase in the superannuation account, year over year, amounted to \$5.8 billion. In table 15 I take you through the receipts and the disbursements leading up to that \$5.8 billion. In the case of contributions, the employee contributions amount to 7.5% of pay, less the amount that goes to the Canada Pension Plan, because this is an integrated pension plan with the CPP. The government makes, in the case of the superannuation account, a matching contribution; and in the case of the Canadian Forces superannuation account the government's contribution is 1.8 times the employee's contribution; and in the case of the RCMP superannuation account the government's contribution is twice that of the employee. The interest that is paid on a balance of the account is based on the Government of Canada's 20-year bonds for the three major accounts and on the yield of five-year government bonds in the case of the SRBA.

• 0945

The average yield on the outstanding stock of superannuation accounts amounts to some 11%. The annuities are based on an individual's earnings in the best six years. It is a function of the number of years of service, with a maximum of 70%. To give you an example, if someone has worked for 35 years and has 35 years of pensionable income, that individual's best six years are averaged. For 35 years you get two points per year for a total of 70%, so you would end up with a pension equal to 70% of your best six years.

These annuities, once in pay, are indexed to the cost of living as measured by the CPI. I would note that the annuities or the pension payments, like the contributions, because it is integrated with the Canada Pension Plan, are affected by the amount that individual would get from the Canada Pension Plan. So the total of the benefits one receives on retirement from Canada Pension Plan and the superannuation account will amount to no more than 70% of the individual's best six years. If you work for only 30 years, you get 60%, etc. So it is integrated and a function of your salary and the number of years you were employed.

## [Translation]

retraite de la Fonction publique, celui des Forces canadiennes et celui de la Gendarmerie royale du Canada. Ces comptes ont été établis au moyen de la méthode de comptabilité actuarielle. Quant au quatrième compte, celui des prestations de retraite supplémentaires, il a été établi pour indexer les pensions sur les hausses du coût de la vie. Le CPRS n'est pas fondé sur la méthode actuarielle. Selon les actuaires, au 31 mars 1989, les comptes de pensions de retraite accusaient un déficit actuariel situé entre 850 millions de dollars et 6 milliards de dollars. Les variations dépendent des exceptions économiques faites dans le calcul.

Vous pouvez voir que l'augmentation des comptes de pensions de retraite par rapport à l'année précédente étaient de 5,8 milliards de dollars. Dans le tableau 15, j'indique les rentrées et les paiements qui nous donnent ce résultat de 5,8 milliards de dollars. Les cotisations et contributions des employés représentent 7,5 p. 100 du traitement, moins le montant versé au régime de pensions du Canada puisque ces régimes sont intégrés au RPC. Le gouvernement contribue un montant équivalent aux cotisations de l'employé dans le cas du compte de pension de retraite de la Fonction publique; il contribue 1,8 fois le montant de la cotisation des employés au compte de pension de retraite des Forces canadiennes et deux fois les cotisations des employés au compte de pension de retraite de la GRC. Les intérêts payés sur le solde du compte sont calculés d'après les obligations de 20 ans du gouvernement du Canada pour les trois principaux comptes de pensions de retraite, d'après le rendement des obligations de cinq ans du gouvernement pour le CPRS.

Le rendement moyen des titres en circulation des comptes de pensions de retraite est d'environ 11 p. 100. Les rentes se fondent sur les gains de l'employé pendant les six meilleures années et sur le nombre d'années de service, jusqu'à concurrence de 70 p. 100 des gains moyens. Par exemple, si quelqu'un a travaillé pendant 35 ans et a 35 années de revenu donnant droit à pension, on fait la moyenne des gains pour les six meilleures années. Les 35 années de service donnent 2 p. 100 par année, ce qui fait au total 70 p. 100, et cette personne aurait droit à une pension égale à 70 p. 100 des gains moyens pendant les six meilleures années de traitement.

Une fois qu'elles commencent à être versées, ces rentes sont indexées au coût de la vie en fonction de l'indice des prix à la consommation. Les rentes ou prestations de pension, tout comme les contributions et cotisations, parce qu'elles sont intégrées au Régime de pensions du Canada, varient aussi en fonction du montant que le prestataire reçoit du Régime de pensions du Canada. Autrement dit, le total des prestations du Régime de pensions du Canada et des paiements au titre du compte de pensions de retraite ne peut pas dépasser 70 p. 100 de la moyenne des six meilleures années de gains du prestataire. Si vous travaillez seulement 30 ans, vous obtiendrez 60 p. 100, et ainsi de suite. Les paiements sont

## [Texte]

On Thursday last week I went through the reconciliation between public accounts and national accounts and I noted that by far the biggest difference in determining the deficit in any given year was the different treatment of these superannuation accounts. In table 16 I spelled out in a little more detail the transactions that impact when we are doing the deficit calculation first on the public accounts and then on a national accounts base, to try to give a little more clarification of these items.

In the case of the public accounts there is no revenue related to the superannuation accounts. The expenditure side of the equation is impacted by, first, the interest one pays on these superannuation accounts, the \$5.7 billion on March 31, 1989. The government's contribution, which I noted in the case of the superannuation account, was a matching of the employee's and 1.8 times for Canadian forces and a factor of 2 for the RCMP. That \$900 million shows up as budgetary expenditure.

There is also the fact that the government picks up the annuities for the SRBA—this is the indexed portion of the pension plan—to the extent that an employee's annuity, if you will, has run out. The way the SRBA was introduced, when it was introduced even if you had not made a contribution to the SRBA your pension was indexed and each individual's account was traced. So if you had not made any contribution and yet you were now entitled to an indexed pension, the government picked up the cost of indexing that. If someone had only contributed for five or ten years and after two or three years of retirement there was no money left in an individual's SRBA account, the government picked up that tab. That is a direct charge to budgetary expenditure. In fiscal year 1988-89 these direct payments amounted to \$900 million.

So on a public accounts base the budgetary expenditures are higher by \$7.5 billion as a result of the superannuation account, of which \$5.7 billion is basically the interest the government is paying for the use of these resources.

I mentioned on Thursday that they were consolidated in determining the deficit on a national accounts base. You can see here that a couple of the transactions show up as revenues and expenditures and therefore have no impact on the deficit at all.

For example, in the first one, under direct taxes to persons, there are two components. First there is the government's contribution, and second there is the employee's contribution. While they are contributions on

## [Traduction]

donc intégrés et dépendent du salaire et du nombre d'années de service.

Jeudi dernier, j'ai fait la comparaison entre les comptes publics et les comptes nationaux et j'ai signalé que la différence la plus importante pour déterminer le déficit d'une année donnée provient du fait que ces comptes de pensions de retraite sont traités différemment. Au tableau 16, j'explique de façon un peu plus détaillée les transactions qui entrent en ligne de compte quand nous calculons le déficit, d'abord d'après les comptes publics et ensuite d'après les comptes nationaux, parce que je voulais essayer de vous donner une explication un peu plus claire de tout cela.

Dans le cas des comptes publics, les comptes de pensions de retraite ne produisent pas de recettes. Quant aux dépenses, elles subissent l'impact d'abord des intérêts versés sur ces comptes de pensions, qui s'élevaient à 5,7 milliards de dollars au 31 mars 1989. Ensuite, il y a la contribution du gouvernement, qui, dans le cas du compte de pension de retraite de la Fonction publique, équivaut à celle des employés, dans le cas du Régime des Forces canadiennes, équivaut à 1,8 fois les contributions des employés et, en ce qui concerne le compte de la GRC, représentait le double des cotisations des employés. Ces 900 millions de dollars figurent à titre de dépenses budgétaires.

En outre, le gouvernement paie les rentes au titre du CPRS, soit la partie indexée des régimes de pensions, si les contributions de l'employé sont épuisées. Quand le CPRS a été mis sur pied, même si un employé n'y avait pas contribué, sa pension était indexée. Ainsi, si un employé n'avait pas contribué au CPRS et avait maintenant droit à une pension indexée, le gouvernement assumait les frais de l'indexation. Si un employé n'avait contribué que pendant cinq ou dix ans et qu'il n'y ait plus d'argent dans son compte au titre du CPRS après deux ou trois années de retraite, le gouvernement assumait aussi les frais d'indexation. Ces montants sont imputés directement aux dépenses budgétaires. Pendant l'exercice financier 1988-1989, ces paiements directs se sont élevés à 900 millions de dollars.

Donc, du point de vue des comptes publics, les dépenses budgétaires ont augmenté de 7,5 milliards de dollars à cause du compte de pensions de retraite et, là-dessus, 5,7 milliards de dollars représentent essentiellement les intérêts que le gouvernement paie pour utiliser ces ressources.

J'ai signalé jeudi que ces transactions étaient consolidées pour déterminer le déficit en fonction des comptes nationaux. Vous pouvez voir ici que certaines des transactions figurent à la fois du côté des recettes et du côté des dépenses et qu'elles n'influent donc nullement sur le déficit.

Par exemple, du côté des taxes directes aux particuliers, il y a deux éléments: les contributions du gouvernement et celles des employés. Ces montants sont considérés comme des contributions pour les comptes publics, mais

## [Text]

a public accounts base, on a national accounts base they show up as direct taxes to persons.

Since the government's contribution is offset on the expenditure side—you see on the bottom part that we have government's contribution of 0.9—there is no impact on the national accounts deficit as a result of the government's contribution.

• 0950

It is the same with the investment income. The interest that the government pays to the superannuation account shows up as an expenditure on a national accounts base and also as investment income in a consolidation. Therefore the \$1.7 billion impact on the deficit on a national accounts base is basically the difference between the employees contribution of \$1 billion and the total cost of the annuities.

The annuities, in the case of the national accounts, includes all the annuities that one pays under the superannuation account: the \$1.8 billion plus the amounts that are paid directly from the SRBA. The difference between the net impact on the national accounts deficit and the public accounts deficit amounts to \$5.8 billion.

You may recall that on Thursday last week, on table 7, I showed that the reconciling item between the public accounts and national accounts for superannuation was \$5.8 billion. This is how it has to build up. I thought there may have been some points of clarity that were in order.

Mr. Chairman, that terminates my presentation, and I hope it is now perfectly clear.

**The Chairman:** I think it would be very constructive if we printed this document as part of our record. Could I have a motion to that effect?

Mr. Speller (Haldimand—Norfolk): I so move.

Some hon. members: Agreed.

**The Chairman:** I think you have succeeded, Mr. Langlois, in telling us just how simple this whole process really is. As a generalized question, we gather from this discussion that all the accounts—the Public Service superannuation account, the Canadian Forces superannuation account, RCMP superannuation account, and the supplementary retirement benefits account—are all in very good shape. Is that a reasonable statement?

**Mr. Langlois:** The three main accounts are on an actuarial base of accounting, so our actuaries tell us that they are actuarially sound. In the case of the SRBA, the supplementary retirement benefits, the calculation of our actuaries suggests that there is a potential actuarial deficiency of \$850 million to \$6 billion. That suggests that, if the economic assumptions underlying those calculations were correct, there would be a shortfall between the assets and the liabilities of the SRBA to that extent.

## [Translation]

pour les comptes nationaux, ils sont considérés comme des taxes directes aux particuliers.

Puisque la contribution du gouvernement est compensée du côté des dépenses—vous pouvez voir dans le bas du tableau que les contributions du gouvernement sont de 0,9—ces contributions du gouvernement n'influent pas sur le déficit selon les comptes nationaux.

C'est la même chose pour le revenu de placement. Les intérêts que le gouvernement verse au compte de pensions de retraite figurent comme une dépense aux comptes nationaux et aussi comme un revenu de placement. Ainsi, l'impact de 1,7 milliard de dollars sur le déficit des comptes nationaux provient essentiellement de la différence entre les contributions des employés, un milliard de dollars, et le coût total des rentes.

Dans le cas des comptes nationaux, les rentes comprennent toutes les rentes versées au titre de pensions de retraite, soit les 1,8 milliard de dollars, plus les montants versés directement à partir du CPRS. La différence entre l'impact net sur le déficit aux comptes nationaux et le déficit aux comptes publics est de 5,8 milliards de dollars.

Vous vous rappellerez peut-être que, jeudi dernier, je vous avais signalé au tableau 7 que le poste de rapprochement entre les comptes publics et les comptes nationaux pour les pensions de retraite était de 5,8 milliards de dollars. C'est ainsi qu'on a obtenu ce chiffre. J'ai pensé que ce pourrait être utile d'éclaircir tout cela.

Monsieur le président, j'ai maintenant terminé mon exposé et j'espère que tout est maintenant parfaitement clair.

**Le président:** Il me semble que ce serait très utile d'annexer le document au compte rendu. Quelqu'un veuille le proposer?

Mr. Speller (Haldimand—Norfolk): Je le propose.

Des voix: D'accord.

**Le président:** Je pense, monsieur Langlois, que vous avez réussi à nous expliquer à quel point tout cela est simple. De façon générale, vu tous les renseignements que vous nous avez donnés sur les comptes de pension de retraite de la Fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale et sur le compte de prestations de retraite supplémentaires, nous constatons que tout va très bien. Est-ce une conclusion raisonnable?

**Mr. Langlois:** Les trois comptes principaux sont établis au moyen de la méthode de comptabilité actuarielle, et nos actuaires nous disent qu'ils sont solides du point de vue actuariel. Pour le CPRS, le compte de prestations de retraite supplémentaires, nos actuaires calculent un déficit actuariel possible situé entre 850 millions et six milliards de dollars. Si les hypothèses économiques sur lesquelles se fondent ces calculs sont exactes, cela laisse entendre qu'il pourrait y avoir un tel écart entre l'actif et le passif du CPRS.

## [Texte]

**The Chairman:** Why is there such a wide discrepancy in the estimate?

**Mr. Langlois:** The chief actuary would probably be in a better position to go through that, but I would suggest that the calculation is very sensitive to the economic assumptions underlying those forecasts. For example, if you assume that the rate of return on the funds in trust earn a real rate of return of 2.5%, the historical average from about 1950 to 1980, you get a certain rate of return on your money, which means that your assets at the end of the period is a certain level.

If you were to assume, on the other hand, that the rate of return on that is more in keeping with the rate of return that investments have been yielding in the shorter historical period, if you took the current yield in real rates of return, which are in the 7% range, you would obviously get a much higher rate of return on your money. And this would increase your asset value. The actuary looked at different rates of return on money. In one case it was something like 2.5%, and in another case he increased it by 0.5%. That has quite a significant impact on the actuarial deficiency.

• 0955

Another factor, of course, is the inflation factor that is assumed and the rate of increase in an individual's wages. Because the final pension is a function of the individual's best six years, if you assume there is no growth in that individual's wage, then the liability or the pension, the annuities one has to pay to that individual, will be much smaller than they otherwise would have been. That means the liability side is much lower. If on the other hand you assume a rate of inflation and therefore a wage drift of a certain level, you get another type of calculation.

So it is basically the inflation, the real rates of return, and also a bit of the demographics of the people in pay. The actuaries look at the composition of the Public Service, how many are women and how many are men. They have different mortality rates, etc. So he will go through these different calculations.

I would note that in volume I of the Public Accounts... we lay out the economic assumptions that underlie the various forecasts. This is on page 7.7 of volume I of the Public Accounts, and I will read one:

These economic assumptions are blended gradually into long-term economic assumptions which in the case of the \$850 million estimate

which is the low end: "interest on new funds of 4.5%" — has been assumed—"general wage increases of 2.5% and an inflation rate of 2%".

Therefore, if you look at the nominal interest rates of 4.5% versus the inflation rate of 2%, he was assuming at the bottom end that the real rate of return on money was 2.5%. In the case of the \$6 billion actual deficiency I

## [Traduction]

**Le président:** Pourquoi les prévisions varient-elles tellement?

**M. Langlois:** L'actuaire en chef serait probablement mieux placé que moi pour vous l'expliquer, mais je peux vous dire que les calculs dépendent énormément des hypothèses économiques sous-jacentes. Par exemple, si vous supposez que le taux de rendement des fonds en fiducie sera de 2,5 p. 100, soit la moyenne pour la période entre 1950 et 1980 environ, cela veut dire que l'argent produira un certain rendement et que l'actif à la fin de la période aura atteint un certain niveau.

D'autre part, si vous supposez que le taux de rendement se rapprochera davantage du taux de rendement de placements sur une période plus courte et si l'on prenait les taux réels de rendement actuels, qui se situent aux environs de 7 p. 100, vous pourriez prévoir un taux de rendement beaucoup plus élevé et cela augmenterait la valeur de l'actif. L'actuaire a tenu compte de taux de rendement différents. Dans un cas, le taux était d'environ 2,5 p. 100 et dans un autre cas, il a accru le taux de 0,5 p. 100. Cela influe énormément sur le déficit actuel.

Bien entendu, il y a aussi le taux d'inflation hypothétique et le taux d'augmentation salariale. Comme le montant de la pension est calculé en fonction des six meilleures années de salaire d'un travailleur, si l'on suppose que ce salaire n'augmente pas, le paiement ou la pension qu'il faut lui verser sera beaucoup plus faible qu'il ne l'aurait été autrement. Cela veut dire que le passif est aussi beaucoup plus faible. D'autre part, si l'on prévoit un taux d'inflation quelconque et, partant, une certaine hausse des salaires, le calcul sera différent.

Le déficit dépend donc essentiellement de l'inflation, du taux réel de rendement et aussi un peu du profil des travailleurs. Les actuaires tiennent compte de la composition de la Fonction publique, du nombre de femmes et du nombre d'hommes puisque leurs taux de mortalité sont différents, etc.. Ils tiennent donc compte de tout cela dans leurs calculs.

Je signale que les hypothèses économiques sur lesquelles s'appuient les diverses prévisions sont expliquées au volume 1 des Comptes publics. Par exemple, on peut lire ceci à la page 7.7 du volume 1:

Ces hypothèses économiques se sont alliées graduellement aux hypothèses économiques à long terme, lesquelles, dans le cas d'une estimation de 850 millions de dollars

(soit l'évaluation la plus faible) s'évaluent comme suit: un taux d'intérêt de 4,5 p. 100 sur les nouveaux fonds, des augmentations générales de traitement de 2,5 p. 100 et un taux d'inflation de 2 p. 100.

Ainsi, vu que le taux d'intérêt était de 4,5 p. 100 et le taux d'inflation prévu de 2 p. 100, l'actuaire supposait pour son évaluation la plus faible que le taux de rendement réel de l'argent serait de 2,5 p. 100. Dans le cas

## [Text]

referred to, he has assumed that the interest on new funds was 6%, that the general wage increase was 5%, and that the inflationary rate was 3.5%.

We asked them basically to look at various economic assumptions. We thought it would be useful for the reader to appreciate that when you are doing these actuarial assumptions the potential liability is very sensitive to the economic assumptions one takes. Obviously when you are doing especially long-term forecasts, as one has to do in an actuarial calculation, you are looking at the economic assumptions in 25 or 30 or 50 years' time. No one can be very sure on the economic assumptions, and a prudent way of looking at it is by looking at a variation.

**The Chairman:** Because of the need for actuarial soundness of the basic accounts and because there has been no legislative authority to do so, you cannot transfer funds from the basic accounts over to the supplementary accounts. Is that true?

**Mr. Langlois:** I am going to preamble with that. I believe that is the case. One would have to talk to someone in the Department of Insurance to get a better fix on that, but I believe that is the case. The legislation is quite clear under each of the accounts as to what goes into the account and what comes out of the account. Therefore, as you have indicated, Mr. Chairman, these funds are not fungible. They are not movable from one account to another under current enabling legislation.

**The Chairman:** If it were found that the basic funds were actuarially sound, then there would be nothing wrong with proposing legislation to make transfers legal.

**Mr. Langlois:** That certainly is a prerogative, yes.

**The Chairman:** That is a straight legislative question.

**Mr. Langlois:** Yes, indeed.

**The Chairman:** I am not asking it as a policy. I am asking it as a legislative possibility.

**Mr. Langlois:** That certainly is my understanding, Mr. Chairman, that the legislation could be introduced to allow fungibility between these funds. Yes, I can see no problem with that.

• 1000

**The Chairman:** We are now prepared for questions. Mr. Whittaker.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Just a couple of points of clarification on table 12 in the investment fund. I recall some time ago reading a book on pensions, and one of the things it spoke about was the

## [Translation]

du déficit actuariel de 6 milliards de dollars que j'ai mentionné, l'actuaire supposait que les intérêts sur les nouveaux fonds seraient de 6 p. 100, que les augmentations générales de traitement seraient de 5 p. 100 et que le taux d'inflation serait de 3,5 p. 100.

Nous avons demandé essentiellement aux actuaires de poser diverses hypothèses économiques. Nous pensions que ce serait utile de montrer aux lecteurs que, lorsque l'on fait de telles évaluations actuarielles, le passif possible dépend beaucoup des hypothèses économiques que l'on pose. De toute évidence, lorsque l'on fait des prévisions à très long terme, comme on doit le faire dans des calculs actuariels, il faut poser des hypothèses sur la conjoncture économique dans 25, 30 ou 50 ans. Personne ne peut être vraiment certain de ces hypothèses économiques et il est plus prudent de faire plusieurs calculs en se fondant sur des hypothèses variées.

**Le président:** Puisque les comptes de pension de retraite doivent être solides du point de vue actuariel et parce que la loi ne vous y autorise pas, vous ne pouvez pas transférer des fonds des comptes de pension de retraite aux comptes de prestations supplémentaires. Est-ce exact?

**Mr. Langlois:** Commençons par là. Je pense que c'est effectivement le cas. Il faudrait le confirmer auprès de quelqu'un du département des assurances, mais je pense que c'est effectivement le cas. La loi sur chacun des régimes de pension précise de façon très claire quel argent va dans le compte et quels paiements sont tirés du compte. Donc, comme vous l'avez dit, monsieur le président, l'argent dans ces comptes n'est pas fongible. Il ne peut pas être transféré d'un compte à un autre selon la loi actuelle.

**Le président:** Si les comptes de pension de retraite étaient effectivement solides du point de vue actuariel, il n'y aurait aucune raison de ne pas proposer de changer la loi pour rendre les transferts possibles.

**Mr. Langlois:** C'est certainement possible.

**Le président:** Ce ne serait qu'un simple changement législatif.

**Mr. Langlois:** En effet.

**Le président:** Je ne demande pas si c'est à conseiller du point de vue de la politique, mais simplement si c'est possible du point de vue législatif.

**Mr. Langlois:** Sauf erreur, monsieur le président, on pourrait certainement présenter un projet de loi pour autoriser les transferts d'un compte à un autre. À mon avis, cela ne poserait pas de problème.

**Le président:** Nous sommes maintenant prêts pour les questions. Monsieur Whittaker.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Quelques précisions tout d'abord sur le tableau 12 pour ce qui est du fonds de placement. Je me souviens d'avoir lu il y a quelques temps un livre sur les pensions. Il y était

## [Texte]

investment funds transfer out to the provinces. Could you expand on the investment in the provinces: what type of return that gets for the superannuation pension plans and whether it is money technically, although still there, lost to the pension fund?

**Mr. Langlois:** The enabling legislation makes it quite clear how surplus funds of the Canada Pension Plan should be invested. They are invested in provincial government... or guaranteed by the provinces. So all the investments of the Canada Pension Plan and provincial securities or provincial guarantees are in the form of bonds. The ratio is a function of the contributions that emanate from a particular province. The rate of return you noted is right now I believe in the order of 11%.

The third part of your question related to whether or not these were really "lost" to the Canada Pension Plan. These investments are made in 20-year government bonds, provincial bonds and federal government to the extent that there is a balance picked up by the federal government. Every 20 years these funds are due back to the Consolidated Revenue Fund, and to the extent that they constitute a surplus they are re-invested. So funds that were first invested in 1967—I believe that was the first year the investments were made—20 years later, in 1987, were then mature.

So a particular province would have to pay the money back into the Consolidated Revenue Fund. These funds would then go back into the account, and to the extent there were surplus funds in the account they would then be reinvested. If the surplus funds were insufficient, they would not go back. So every six months, I believe it is, the province whose bonds are issued pays the interest into the federal government's Consolidated Revenue Fund, and every 20 years, as these bonds mature, the funds do come back to the Canada Pension Plan account.

**Mr. Whittaker:** Is the interest in fact paid, or is it simply a paper transaction where it is added to the amount owing?

**Mr. Langlois:** The position is the former. The interest is actually paid into the Consolidated Revenue Fund, and to the extent that there are surpluses in the accounts they can be reinvested.

**Mr. Whittaker:** Back normally into the province that paid it?

**Mr. Langlois:** Again, because of the way the formula works, they would go back proportionately to the provinces as the original investments were made.

**Mr. Whittaker:** At the end of 1987, for instance, the 1967 amounts were then due and payable.

**Mr. Langlois:** Yes.

## [Traduction]

notamment question de transferts hors provinces de fonds de placement. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les placements dans les provinces? Quel est le rendement de ces placements pour les comptes de pensions de retraite, et les sommes sont-elles en quelque sorte perdues pour le fonds de retraite même si, techniquement, elles y sont encore?

**M. Langlois:** Les mesures législatives habilitantes définissent très clairement les possibilités de placements qui s'appliquent aux fonds excédentaires du Régime de pensions du Canada. Les fonds sont investis dans des titres de gouvernements provinciaux... ou encore garantis par les provinces. Ainsi, tous les placements du Régime de pensions du Canada et les titres ou garanties des provinces sont sous forme d'obligations. La répartition par province correspond aux contributions relatives des provinces. Le taux de rendement est de l'ordre de 11 p. 100 à l'heure actuelle, si je ne me m'abuse.

Pour ce qui est du troisième volet de votre question, vous vouliez savoir si les fonds étaient en réalité «perdus» pour le Régime de pensions du Canada. Les investissements prennent la forme d'obligations gouvernementales de 20 ans; il s'agit d'obligations provinciales et aussi d'obligations fédérales dans la mesure où les titres du gouvernement fédéral peuvent aussi faire partie du portefeuille. Après 20 ans, les fonds doivent revenir au Trésor et ils sont alors réinvestis s'il y a excédent. Ainsi, les fonds placés en 1967—je crois qu'il s'agit de la première année de placement—arrivaient à échéance 20 ans plus tard, en 1987.

La province dont les titres arrivaient à échéance devait alors en verser la valeur au Trésor. Les fonds étaient reversés au compte du Régime de pensions et réinvestis dans la mesure où ce compte affichait un excédent. Si les fonds excédentaires étaient alors insuffisants, ils n'étaient pas reprétés à la province en question. Ainsi donc, tous les six mois, je crois, la province émettrice d'obligations verse l'intérêt au Trésor du gouvernement fédéral et, tous les 20 ans, à l'échéance des obligations, les fonds reviennent au compte du Régime de pensions du Canada.

**M. Whittaker:** L'intérêt est-il effectivement versé ou bien s'agit-il simplement d'une écriture qui en ajoute le montant à la somme déjà exigible?

**M. Langlois:** L'intérêt est effectivement versé au Trésor et les surplus peuvent être réinvestis.

**M. Whittaker:** Le sont-ils normalement dans la province d'où ils proviennent?

**M. Langlois:** Ici encore, compte tenu de la formule de répartition, les sommes seraient réparties proportionnellement parmi les provinces comme l'avaient été les placements au départ.

**M. Whittaker:** À la fin de 1987, par exemple, les montants de 1967 devenaient exigibles.

**M. Langlois:** En effet.

[Text]

**Mr. Whittaker:** Was there in fact a money transfer or was it simply a paper transfer, the money actually never going back into the fund except on paper?

**Mr. Langlois:** I believe the process is the same as in the case of the interest. The particular province has to repay the bond. That becomes part of the surplus funds in the account and then can be reinvested to the extent there are surplus funds.

**Mr. Whittaker:** Do you know whether in fact this happened? It says by the legislation it is to be done, but does it in fact occur?

**Mr. Langlois:** We follow the legislation, yes.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** I have some questions to follow up on Mr. Whittaker's questions relating to the CPP. I am curious about the history of CPP. I seem to remember quite a long time ago there were questions about its so-called "actuarial soundness". I do not know if that is the right term to use.

• 1005

Obviously in the early years there was not a whole lot coming in. I am assuming that in the absence of change there would at some point be more going out than coming in. Were changes ever made in the formula in terms of what was being paid in by way of contributions? I think you made reference to a formula that would involve increasing rates up to the year 2011. Are the rates increasing every year so that people are contributing more and more?

**Mr. Langlois:** Yes. When the Canada Pension Plan was negotiated in 1966—I confess I was not here at the time—it was never designed to be a fully funded plan. It was only a partially funded plan. Therefore, by definition, if one does an actuarial calculation there would be an actuarial deficiency in account. That was the design of the account.

In the early years, in 1967 and so on, because it was a new plan, a maturing plan, you had a high level of contributions but a very low level of benefits. People had not earned the benefits.

Therefore, as with any plan that is maturing, a great deal of surplus funds were being generated. Of course as the plan started to mature, the benefits in play were increasing year over year faster than the contribution rates.

In 1985 the provinces and the federal government undertook to increase contribution rates in the following 25 years. It was subject to a five-year renewal. By 2011 the rates will equal 7.6% of wages; in 1990 they are at 4.4%. They go up gradually every year until the year 2011.

[Translation]

**M. Whittaker:** Y a-t-il eu en fait des transferts d'argent ou s'est-il agi simplement d'une écriture, de sorte que l'argent n'est, en fait, jamais revenu au compte?

**M. Langlois:** Je crois que la situation est la même que pour le versement d'intérêts. La province doit rembourser la valeur de l'obligation. La somme en question est alors portée à l'excédent du compte et peut être réinvestie dans la mesure où il y a effectivement un excédent.

**M. Whittaker:** Savez-vous si c'est en fait ce qui se produit? D'après la mesure habilitante, c'est ce qui est censé se produire mais est-ce bien ce qui se produit?

**M. Langlois:** Nous nous plions aux exigences de la loi, en effet.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** J'ai des questions qui sont liées à celles de M. Whittaker au sujet du RPC. Je crois me souvenir que l'on s'interrogeait, il y a un certain temps, sur ce qu'on appelait je crois la «solvabilité actuarielle» du régime. Je ne sais pas si l'expression est la bonne.

Évidemment, durant les premières années, les entrées étaient relativement minimes. Je suppose cependant que, à un moment donné, il devait arriver que les sorties allaient être supérieures aux entrées, en l'absence de toute modification à la formule du régime. A-t-on donc modifié la formule, pour ce qui est des cotisations? Je crois vous avoir entendu parler d'une formule selon laquelle les taux augmenteraient jusqu'à l'an 2011. Les taux augmenteraient chaque année, de sorte que les gens doivent contribuer de plus en plus?

**M. Langlois:** En effet. Au moment de sa négociation en 1966, le Régime de pensions du Canada n'était pas conçu comme un régime de retraite par capitalisation intégrale. Il s'agissait d'un régime par capitalisation partielle. Donc, par définition, il devait nécessairement donner lieu à une insuffisance actuarielle. C'est ainsi que le compte avait été conçu.

Durant les premières années, soit en 1967 et durant les quelques années suivantes, puisque le régime était nouveau et qu'il n'avait pas atteint son plein développement, le niveau de cotisations était élevé et le niveau de prestations était faible. Les cotisants n'avaient pas encore droit aux prestations.

Donc, comme c'est le cas pour tout régime en train de se développer, le compte affichait des excédents très considérables. Bien entendu, à mesure que le régime approchait de son plein développement, les prestations augmentaient d'année en année plus rapidement que les cotisations.

En 1985, les provinces et le fédéral se sont engagés à augmenter les taux de cotisations au cours des 25 années suivantes. Un renouvellement quinquennal de l'entente était prévu. En 2011, les taux auront atteint 7,6 p. 100 des gains; en 1990, ils sont à 4,4 p. 100. Les taux

[Texte]

The notion of the increase was to have a balance in the account that would equate a two-year estimate of the benefit payments and the administrative costs of the account. You would always have an account equal to two years of benefit payments. That was the objective when the rates were re-established in 1985.

**Mr. Wilson:** Going back to the beginning, what were the contribution percentages? Do you happen to know that for 1967?

**Mr. Langlois:** I am afraid I do not know off the—

**Mr. Wilson:** Was it 0.8% on each side?

**Mr. Langlois:** I am sorry, I am afraid I do not have that information with me.

**Mr. Wilson:** Can you ascertain that and let the committee know what the percentages have been since the inception of the plan?

**Mr. Langlois:** I can indeed do that.

**Mr. Wilson:** There may be some who would wonder whether in return for a 7.6% rate—or 4.4%, as the case may be—they were getting their money's worth. What do you say to the question that if you took the money yourself and dealt with it in a self-administered way you might secure a greater return. Do you have any comments in that regard?

**Mr. Langlois:** I am afraid I am kind of getting out of my league here. These types of questions are probably best suited to someone at National Health and Welfare who administers the Canada Pension Plan.

I would only suggest that the rate of return on the Canada Pension Plan would be equal to the rate of return in government securities. When one looks at pension funds one will want to take a couple of points into account, such as security of the investment and rate of return, and there is an inverse relationship, in most cases. So you would only invest in a risk proposition because you think you might be able to enhance your rate of return.

• 1010

In the case of the Canada Pension Plan, funds are in the more "safe haven" investments, such as government bonds or guarantees, and the rate of return may appear to be somewhat lower on the surface.

I am sure one can look at the rate of return on private sector pension funds and find particular instances where the rates of return during the period from 1967 to 1989 were more buoyant than in the case of the Canada Pension Plan. I would also suggest you can look at those for which rates of return were less. By definition, one would expect that if one was investing in what I refer to as

[Traduction]

augmenteront graduellement chaque année, et ce, jusqu'à l'an 2011.

Si on a décidé d'augmenter les taux, c'est pour que le solde du compte soit toujours égal à la valeur totale des coûts prévus des prestations et de l'administration du compte pour une période de deux ans. C'était là l'objectif lorsque les taux ont été révisés en 1985.

**M. Wilson:** Et au départ, quels étaient les taux des cotisations et de contributions? Vous souvenez-vous du pourcentage pour 1967, par hasard?

**M. Langlois:** Malheureusement, je ne—

**M. Wilson:** Le taux était-il de 0,8 p. 100 de part et d'autre?

**M. Langlois:** Je m'excuse de ne pas être en mesure de vous fournir ce renseignement maintenant.

**M. Wilson:** Pourriez-vous donc vous renseigner et faire savoir au comité quels ont été les pourcentages depuis l'entrée en vigueur du régime?

**M. Langlois:** Je le ferai certainement.

**M. Wilson:** Certains pourraient se demander si un rendement de 7,6, p. 100—ou de 4,4 p. 100, le cas échéant—est satisfaisant. Que pensez-vous du commentaire selon lequel ces sommes pourraient donner un meilleur rendement dans des régimes autogérés?

**M. Langlois:** Malheureusement, je m'éloignerais quelque peu de mon domaine de compétence en vous répondant. Les gens les mieux placés pour répondre à ce genre de questions sont des fonctionnaires de Santé et Bien-être social qui administrent le Régime de pensions du Canada.

Je dirais tout simplement pour ma part que le taux de rendement du Régime de pensions du Canada correspondrait au taux de rendement des titres gouvernementaux. En matière de fonds de pension, il faut tenir compte de certains facteurs comme la sécurité du placement et le taux de rendement et, dans la plupart des cas, il existe une relation inverse entre ces deux facteurs. La seule raison qui justifie un placement risqué, c'est la perspective d'un taux de rendement plus élevé.

Dans le cas du Régime des pensions du Canada, il s'agit de placements sûrs, comme les obligations ou les garanties gouvernementales, et le taux de rendement peut donc sembler relativement faible à première vue.

Je suis convaincu qu'on peut, en étudiant le rendement de certains fonds de pensions du secteur privé, constater, pour la période allant de 1967 à 1989, des taux de rendement plus élevés que ceux du Régime de pensions du Canada. Il y a probablement aussi des cas où c'est le contraire. Par définition, on peut s'attendre à des taux de rendement relativement faibles pour des placements sûrs.

[Text]

safe haven securities, rate of return would tend to be marginally lower.

**Mr. Wilson:** My next question relates to the intention of the CPP and to the overall level of benefits. What is the point and the intention? Is the idea that if you take your basic old age security pension, plus CPP, the total will provide an income approaching the poverty line? Or is there some goal or objective the CPP is intended to address, in conjunction with the old age security pension?

**Mr. Langlois:** The stated intention of the Canada Pension Plan was, as I mentioned earlier, to protect workers and their families from losses of income, as both a retirement disability and a death payment. So the philosophy of the introduction of the Canada Pension Plan in 1965 was to provide a retirement income. If you go back to the mid-1960s, very few workers were covered by corporate pension plans and this plan provided an overall financial blanket.

**Mr. Wilson:** But I am getting at the level. Who decides what constitutes the target and the right amount and whether the contribution ought to be increased in order that everyone has more, or less, as the case may be? Because everyone's needs are different. Do you have any knowledge of how the plan is designed?

**Mr. Langlois:** This is again questioning that you would probably want to put to administrators of the Canada Pension Plan and to the Minister of Health and Welfare. I can only refer to the facts, not to speculation on how one determines the level of benefits paid. I cannot be of much assistance because I would be speculating at best.

**Mr. Stevenson (Durham):** I would like to go back to the first day and try to obtain—

**The Chairman:** Ross, before you continue, I am sorry to interrupt you, but I would like to bring an item to the attention of the committee members and to think about between now and the end of the meeting.

You will be aware that the recent tabling of supplementary estimates (C) in the House included an amount of \$1,756,000 for additional programming expenditures of the Office of the Auditor General for 1989-90, under vote 25(c). This item has been referred to our committee on public accounts, but we have a problem, in that if we look at this supplementary estimate, having already had four meetings on person-hours and audit hours in the Auditor General's office, this is not an insignificant amount for a supplementary estimate. I believe this is the first time this has happened.

• 1015

Now, if we are going to look at that supplementary estimate, we have to do it by March 20, because I understand that as of that day they are deemed to have been referred back. So I want you to think between now and the end of the meeting whether you want to change

[Translation]

**M. Wilson:** Ma prochaine question porte sur la raison d'être du RPC et sur les prestations totales de ce régime. Quelle est donc la raison d'être du régime? A-t-on prévu que le fait de combiner la pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada donnerait un revenu proche du seuil de pauvreté? Ou bien le RPC vise-t-il un objectif donné, analogue à celui que vise la pension de sécurité de la vieillesse?

**M. Langlois:** Comme je l'ai dit plus tôt, on a créé le Régime de pensions du Canada pour protéger les travailleurs et leurs familles de pertes de revenu éventuelles, en raison de la retraite, de l'invalidité ou du décès. C'est pour assurer un revenu de retraite qu'on a créé le Régime de pensions du Canada en 1965. À l'époque, très peu de travailleurs étaient protégés par des régimes de retraite et ce régime accordait une protection générale à l'ensemble des travailleurs.

**M. Wilson:** J'en arrive maintenant au niveau des cotisations. Qui décide de l'objectif et du montant qui convient ainsi que de la nécessité d'augmenter la cotisation pour produire de meilleures prestations? En effet, les gens ont des besoins distincts. Que savez-vous au sujet de la conception du régime?

**M. Langlois:** Encore ici, il s'agit de questions qu'il y aurait lieu de poser plutôt aux administrateurs du Régime de pensions du Canada et au ministre de la Santé et du Bien-être social. Pour ma part, je me limite à la réalité financière et je laisse à d'autres les hypothèses sur la détermination du niveau des prestations. Je ne pourrais donc malheureusement vous répondre qu'en vous donnant des hypothèses.

**M. Stevenson (Durham):** J'aimerais en revenir au tout début et tenter d'obtenir—

**Le président:** Ross, avant de vous laisser poursuivre, je m'excuse de devoir vous interrompre pour porter une question à l'attention des membres du comité afin qu'ils y réfléchissent d'ici à la fin de la réunion.

Vous savez que le dépôt récent à la Chambre du budget des dépenses supplémentaire (C) englobait un montant de 1,756,000\$ pour des dépenses supplémentaires du Bureau du vérificateur général pour l'année 1989-1990, aux termes du crédit 25(c). La question a été renvoyée au Comité des comptes publics. Un problème se pose cependant. Nous avons déjà consacré quatre réunions aux heures-personnes et aux heures de vérification du Bureau du vérificateur général, et pour un budget des dépenses supplémentaire, cette somme est considérable. Je crois que c'est la première fois que la chose se produit.

Si nous étudions cette question, nous devons le faire avant le 20 mars, date à laquelle elle sera réputée avoir été renvoyée à la Chambre. Je voudrais donc que vous réfléchissiez avant la fin de la réunion sur l'opportunité de modifier notre programme établi pour tenir, dans la

## [Texte]

our adopted agenda and have a meeting on this particular supplementary estimate on Tuesday morning, March 20. In view of the fact we have already had four meetings on this subject, I think we should consider very seriously slotting it in for next Tuesday morning. So give that some thought. We have not had time to have a steering committee meeting on it, and I am going to be away on Thursday, which is why I take this opportunity to broach that suggestion now.

Please continue, Ross.

**Mr. Stevenson:** I know you covered this on Thursday. Unfortunately, I did not take very good notes or as good notes as I thought I did now that I go back through them. I want to get a little clearer picture in my own mind to what extent accrual accounting comes into the Public Accounts and how much greater extent accrual accounting comes into the national accounts. If you would review that for me, I would appreciate it. You do not necessarily need to go line by line, just review some of the tables we went over last week.

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, one way to look at it is to dissect the thing into its two components: revenue and expenditure.

In the case of revenue, on a public accounts base you are on a cash base of accounting. In the case of the national accounts, basically you are on an accrual base of accounting. But having said that, the national accounts picks up the public accounts revenues in most components and alleges to have them been on an accrual base of accounting. What I mean by that is in the case of personal income tax, the amounts you see in a national accounts base and a public accounts base are virtually identical. In the case of corporate income tax, however, the national accounts computes the corporate income tax liability on an accrual base of accounting, where with public accounts it is cash. So that constitutes a difference in the way the revenue is reported.

In the case of the expenditures it is a bit of a mixed bag. On a public accounts base one starts off with the basic principle on day one that we are on a cash base of accounting. But we have made some adjustments to an accrual base of accounting in a couple of areas. I mentioned on Thursday that one of the big areas where we move to an accrual base of accounting is with respect to public debt charges. Public debt charges, both from a public accounts and national accounts base, are now on an accrual base of accounting, not a cash base. In a public accounts base, at the end of a given fiscal year one does a calculation of the goods and services that have been received by the government at March 31, and one books these as payable, and it constitutes part of budgetary expenditure in that year. Therefore, for goods and services received you are on an accrual base, both on a public accounts and national accounts base of accounting.

## [Traduction]

matinée du mardi 20 mars, une réunion sur le budget des dépenses supplémentaire dont je viens de parler. Étant donné que nous avons déjà eu quatre réunions sur cette question, je crois que nous devrions envisager très sérieusement une réunion mardi prochain, en matinée. Je vous prie donc d'y réfléchir. Nous n'avons pas eu le temps de tenir une réunion du comité de direction à ce sujet, et je vais être absent jeudi. Voilà donc pourquoi je vous fais cette proposition dès maintenant.

Veuillez poursuivre, Ross.

**M. Stevenson:** Je sais que vous avez abordé cet aspect jeudi. Cependant, mes notes ne sont pas très bonnes ou tout au moins pas aussi bonnes que je l'aurais souhaité. J'aimerais comprendre plus clairement dans quelle mesure la comptabilité d'exercice est utilisée pour les comptes publics et dans quelle mesure elle est utilisée davantage pour les comptes nationaux. Si vous vouliez bien revenir là-dessus brièvement, je vous en serais reconnaissant. Il suffirait de revoir certains des tableaux de la semaine dernière.

**M. Langlois:** Monsieur le président, on peut le faire utilement en envisageant la question en fonction de ses deux composantes: les recettes et les dépenses.

Pour ce qui est des recettes, il s'agit dans le cas des comptes publics de la comptabilité de caisse. Dans le cas des comptes nationaux, il s'agit essentiellement de la comptabilité d'exercice. Cela dit toutefois, la plupart des postes de recettes des comptes nationaux sont identiques à ceux des comptes publics, sauf qu'ils sont censés être comptabilisés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Prenons par exemple le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les montants qui figurent aux comptes nationaux et aux comptes publics sont à toutes fins pratiques identiques. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés cependant, la comptabilisation de l'obligation fiscale se fait selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour les comptes nationaux tandis qu'elle se fait selon la méthode de la comptabilité de caisse pour les comptes publics. Voilà donc un exemple de différence dans la façon de déclarer les recettes.

Du côté des dépenses, c'est moins tranché. Pour ce qui est des comptes publics, le principe de base est celui de la comptabilité de caisse. Cependant, ou a eu recours dans un ou deux cas à la comptabilité d'exercice. J'ai parlé jeudi des frais de la dette publique, un poste important de dépenses des comptes publics où s'applique la comptabilité d'exercice. En fait, la comptabilité d'exercice s'applique à ce poste de dépenses aussi bien dans les comptes publics que dans les comptes nationaux. Dans les comptes publics, à la fin d'une année financière donnée, on calcule la valeur des biens et services reçus par le gouvernement au 31 mars et on l'inscrit comme dépense budgétaire pour l'année en question. Par conséquent, pour ce qui est des biens et services reçus, c'est la comptabilité d'exercice qui s'applique aussi bien pour les comptes publics que pour les comptes nationaux.

## [Text]

There are a couple of other items. In the case of grants, which are *ex gratia* payments, these are on a cash base of accounting, both public accounts and national accounts. In the case of contributions, in most cases they are on an accrual base of accounting. There is a technical adjustment when one moves to the national accounts, and this has to do with what we refer to as a supplementary period, the kind of doing the accounts payable at the end of the year.

• 1020

In the national accounts they take some of these into account—a portion in year one and a portion in year two. These are very technical items, and I would suggest, as the reconciliation tables indicated, that the difference between a cash base of accounting and an accrual base of accounting, as you move from one to the other, is really not very significant in terms of the bottom line. It does not make a major difference in the level of the deficit. It certainly makes a very marginal difference at best when you look at the trend developments. If you are trying to determine whether or not the movement in the deficit on one base is more pronounced than on another base, you would find that accrual versus cash makes a very marginal contribution to that.

**Mr. Stevenson:** When we get to the assets of Crown corporations, they will show up in the national account statement and will be evaluated on an annual basis and depreciated or appreciated as the situation directs. Is that correct?

**Mr. Langlois:** Not precisely, Mr. Chairman, in the case of the Crown corporations we do not do a consolidation on a public accounts base; therefore, the net asset positions of Crown corporations do not impact on the balance sheet on a public accounts base. The deficits of most Crown corporations are covered on a public accounts basis by virtue of the fact that the government will pick up the deficit of most of its non-enterprise corporations in the year in question. For example, the grants to the CBC to cover the operating loss of the corporation, which I mentioned on Thursday, are made and recorded as budgetary expenditure in that particular fiscal year. So the deficit is not really affected a great deal as a result of non-consolidation.

However, your reference was more to the balance sheet. To the extent that these non-enterprise corporations do have modest assets and liabilities, it is true they would impact on the national accounts balance sheet and not the public accounts balance sheet. We did a calculation on a public accounts base on what the consolidation would mean to the government's balance sheet, and it is not very significant.

What also happens in the case of the national accounts base for the enterprise corporations—these are corporations such as Air Canada, the CNR, Petro-Canada—they would look at the retained earnings of those corporations. Since they move to an accrual base of

## [Translation]

Certains autres postes méritent notre attention. Dans le cas des subventions, qui sont des paiements à titre gracieux, la comptabilité de caisse s'applique aussi bien dans les comptes publics que dans les comptes nationaux. Pour ce qui est des contributions, elles sont comptabilisées la plupart du temps selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il y a régularisation dans le cas des comptes nationaux durant la période complémentaire, c'est-à-dire la période qui suit l'exercice et au cours de laquelle les comptes sont régularisés relativement à l'exercice écoulé.

On en tient en partie compte dans les comptes nationaux—une portion une année et une portion l'année suivante. Ce sont des postes extrêmement techniques, et comme le montre le tableau de rapprochement, la différence entre une comptabilité de caisse et une comptabilité d'exercice n'a pas vraiment d'incidence importante ni sur les résultats ni sur le montant du déficit. La différence est tout à fait marginale en termes de tendance. Si on cherche à déterminer si l'évolution du déficit sur la base d'une méthode comptable plutôt que l'autre est plus accentuée, on constate que c'est la comptabilité d'exercice qui a un effet légèrement supérieur.

**M. Stevenson:** Les actifs des sociétés d'État figurent dans les comptes nationaux et ils sont évalués annuellement, leur valeur augmentant ou diminuant selon le cas. C'est bien exact?

**M. Langlois:** Non pas tout à fait, monsieur le président. Pour les sociétés d'État, nous ne faisons pas de consolidations dans les comptes publics, si bien que l'actif net des sociétés d'État n'a pas d'incidence sur les résultats des comptes publics. Les déficits de la plupart des sociétés d'État sont couverts dans la plupart des comptes publics du fait que, le plus souvent, c'est le gouvernement qui couvre ces déficits. Ainsi, les subventions accordées à Radio-Canada pour couvrir ses pertes d'exploitation sont imputées aux dépenses budgétaires pour l'année fiscale en question comme je vous l'ai expliqué jeudi dernier. Donc, l'absence de consolidation n'a pas vraiment d'effets sur le déficit.

Mais dans la mesure où les sociétés d'État font valoir un actif et passif de faible importance, il est vrai que ceci aurait un effet sur les résultats des comptes nationaux et non pas des comptes publics. D'après nos calculs, l'incidence de la consolidation sur le bilan du gouvernement dans les comptes publics n'est pas significative.

Dans le cas de sociétés telles Air Canada, le Canadian National et Petro-Canada, les comptes nationaux prendraient en compte les bénéfices non répartis. Puisqu'ils utilisent la comptabilité d'exercice pour l'établissement de leurs bilans, les bénéfices non répartis

## [Texte]

accounting for the balance sheet presentation, they would show the net retained earnings of these Crown corporations on the balance sheet. They would not impact on the determination of the annual deficit, as it does not in the case of a public accounts, but since they are measuring it vis-à-vis other sectors at some point in time, they tend to count the net worth of enterprise corporations on the national accounts balance sheet.

**Mr. Stevenson:** So in those calculations, if I understand you correctly, at least to some degree the appreciating value of the real estate, for example, of—

**Mr. Langlois:** Only to the extent that this is calculated in the determination of the retained earnings of the Crown corporations, and that is not normally done, the way the corporations keep their books.

• 1025

Corporations under GATT tend to keep their accounts on historical costs. So you buy a building, you put it on your books, you do the capital consumption of that building over time, and that is reflected in your retained earnings. The fact that the particular building was bought 50 years ago and in current value may have appreciated is not normally reflected in the balance sheet of the corporation and therefore is not reflected in the retained earnings picked up on a national accounts base.

**Mr. Stevenson:** We have had some considerable discussion in this committee on debts owed to Canada—for example, the Canadian Wheat Board and that sort of thing—and whether we continue to list these as assets, or whatever the proper term is, and that this money is recoverable and so on, and there is some very real question as to the extent to which it is. On a previous day you mentioned how that comes into the national accounts, and I thought I had made note of that, but I do not see it here. Could you reflect on that?

**Mr. Langlois:** I am not sure if I understand the question. Let me make some comments, and then you can come back and see if I have covered the area.

First, in the case of the public accounts, you mentioned specifically the Wheat Board. The Wheat Board will go out and sell grain, and to the extent that the country in question may want to purchase the grain on credit, it can be negotiated with the Wheat Board. To finance this credit the Wheat Board will borrow from a chartered bank, or chartered banks, or what have you, and the government guarantees the payments of those debts. I think someone had mentioned that here the other day.

On the government's books all you see is basically the guarantee of the Wheat Board with respect to these outstanding obligations. The treatment on public accounts and national accounts is somewhat irrelevant in that particular context, because in the financial mediation you would have the same arrangement in the case of national accounts versus public accounts.

## [Traduction]

de ces sociétés figureraient au bilan. Cela n'aurait donc pas d'incidence sur le montant du déficit annuel de même que dans les comptes publics, mais puisqu'on fait des comparaisons avec d'autres secteurs à une date déterminée, les bilans des comptes nationaux tiennent compte de l'actif net de ce type de société d'État.

**M. Stevenson:** Donc, si j'ai bien compris, dans des cas de ce genre le fait que la valeur des biens immobiliers augmente . . .

**M. Langlois:** Uniquement dans la mesure où il en est tenu compte dans le calcul de leurs bénéfices non répartis, ce qui ne se fait pas généralement pour les sociétés d'État.

Les entreprises relevant du GATT tiennent compte de leur coûts historiques. Donc l'achat d'un immeuble figure dans les livres comptables, et la budgétisation se traduit dans les bénéfices non répartis. Le fait qu'un immeuble acheté il y a 50 ans vaut beaucoup plus actuellement ne figure pas généralement dans le bilan d'une société d'État ni dans ses bénéfices non répartis tels qu'ils sont présentés dans les comptes nationaux.

**M. Stevenson:** Il a été souvent question lors de nos réunions des créances du Canada, comme par exemple celles de l'Office canadien du blé, et on s'est posé la question de savoir si ces montants sont réellement recouvrables. L'autre jour, vous aviez expliqué comment cela figurait dans les comptes nationaux; je croyais avoir pris des notes à ce sujet mais je ne les retrouve pas et je vous demanderais donc de répéter.

**M. Langlois:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi votre question mais je vais toujours essayer d'y répondre.

Vous avez mentionné l'Office national du blé dans le cas des comptes publics. Les pays étrangers désireux d'acheter du blé à crédit peuvent négocier les conditions avec l'Office national du blé. Pour financer ces crédits, l'Office national du blé emprunte de l'argent à une ou plusieurs banques, les créances étant garanties par l'État. On en a parlé l'autre jour si je me souviens bien.

Dans la comptabilité de l'État figure uniquement la garantie offerte à l'Office national du blé relativement à ces créances. La façon dont ces montants sont imputés aux comptes nationaux ou aux comptes publics n'a guère d'importance, les modalités financières étant identiques dans les deux cas.

[Text]

You alluded to the accounting treatment and a discussion you have had with respect to the particular treatment of some of the sovereign loans. As you know, the government's accounting policy with respect to sovereign loans is that sovereign loans are ultimately collectible and as such no reserves—

**The Chairman:** Sovereign loans are . . .?

**Mr. Langlois:** Sovereign loans are defined as loans to another country, another sovereign state.

**The Chairman:** Yes, but is it true to say that they are all collectible?

**Mr. Wilson:** By definition.

**Mr. Langlois:** The government's policy is that these are ultimately collectible. Obviously only time will tell whether that is a fair representation. Sovereign countries basically do not tend to declare bankruptcy as a corporation could. Sovereign countries basically do not tend to repudiate their debts. The government's guiding policy on that is that unless a country has repudiated its debts, its intention is that it will repay these sovereign loans and as a result we record them at face value. Does that help in responding?

**Mr. Stevenson:** I must have misunderstood something that was said on the previous day. I am looking back through here. The point I obviously thought I heard on Thursday is not clear to me at the moment. It must have been a misunderstanding.

• 1030

**Mr. Langlois:** I made another point on Thursday that may have some bearing on this. I noted that in moving from a public accounts to a national accounts base we established a valuation reserve for certain assets and liabilities, and that this was not the case on the national accounts base. I also noted that a reconciling item between the balance sheet on a public accounts base and the national accounts base was the presence of this valuation adjustment in the case of a public accounts. That may in fact have been the reference.

**Mr. Stevenson:** Yes, I think that is what I recall. Are you prepared to answer questions on bookkeeping methods in Canada, the United States, and the U.K.?

**Mr. Langlois:** I am certainly prepared to attempt to make a superficial answer.

**Mr. Stevenson:** The Auditor General comes into our committee and almost says that there really is no sort of public accounts system in the United States, and that the auditing is not done as it is here in Canada. It is done on a department or line basis, as opposed to a public accounts basis.

Now, when international agencies like the OECD look at the financial situation of Canada as compared to that of the U.K. or the U.S., what are they looking at in the

[Translation]

Vous avez également évoqué le traitement comptable de certaines créances étrangères. Dans sa comptabilité, le gouvernement part du principe que toute créance sur un État souverain est en principe recouvrable et que dès lors des réserves ne doivent pas . . .

**Le président:** Les créances souveraines dites-vous?

**M. Langlois:** On entend par créance souveraine une créance sur un État souverain.

**Le président:** Mais ces créances sont-elles toutes recouvrables?

**M. Wilson:** Elles le sont par définition.

**Mr. Langlois:** Le gouvernement part du principe que les créances sur des États souverains sont en principe recouvrables; seul le temps confirmera ou infirmera éventuellement cette hypothèse. Mais, en règle générale, les États souverains ne se déclarent pas en faillite, comme c'est le cas de certaines entreprises et, en règle générale, ils tiennent à honorer leurs dettes. Donc, le gouvernement part du principe que, sauf si un État refuse de rembourser ses créances, c'est qu'il a l'intention de les honorer, et ces créances sont donc inscrites à leur valeur nominale. Cela répond-il à votre question?

**Mr. Stevenson:** J'ai du mal à comprendre ce que vous disiez l'autre jour. Je ne m'y retrouve toujours pas dans mes notes et j'ai encore certains doutes. C'était probablement un malentendu.

**Mr. Langlois:** J'ai fait un autre commentaire jeudi, qui peut avoir un rapport avec ceci. J'ai dit qu'en passant des comptes publics aux comptes nationaux, nous établissions une réserve d'évaluation pour certains éléments d'actif et de passif, ce qui n'était pas le cas sur la base des comptes nationaux. J'ai également fait remarquer que la présence de cet ajustement d'évaluation dans les comptes publics était un élément de rapprochement entre le bilan des comptes publics et celui des comptes nationaux. C'est peut-être de cela que vous voulez parler.

**Mr. Stevenson:** Oui, c'est ce dont je me souviens. Êtes-vous prêt à répondre à des questions sur les méthodes de comptabilité au Canada, aux États-Unis et au Royaume Uni?

**Mr. Langlois:** Je suis tout à fait prêt à essayer de répondre de façon superficielle.

**Mr. Stevenson:** Le vérificateur général a presque déclaré à notre comité qu'il n'y avait aucun système de comptes publics aux États-Unis et que la vérification ne se faisait pas de la même façon qu'ici au Canada. Elle se fait en fonction des différents départements, et pas selon une base de comptes publics.

Lorsque des organismes internationaux comme l'OCDE examinent la situation financière du Canada par rapport à celle du Royaume Uni ou des États-Unis,

## [Texte]

United States? Do they have a national accounts system and that is it? What sort of system is there and how do we compare?

**Mr. Langlois:** I am going to have to rely to a large extent on what the Auditor General tells us about how the United States does their books. I believe the Auditor General made the point at one time that the system of accounts in Canada was head and shoulders over that in the United States. I am willing to accept that.

For international comparison one tends to use not public accounts but national accounts. In the case of the OECD, or the IMF, or other international organizations, when they are looking at countries for comparison, they tend to use the national accounts, and it puts us more or less on a common base of accounting.

In the United States, when they do what is equivalent to our budgetary revenues and expenditure and balance, they tend not to draw a line between budgetary and non-budgetary transactions. And it is the same in the U.K. When we do our financial transactions, we look at budgetary revenues, budgetary expenditures, and non-budgetary transaction, which is the extent to which you have increased or decreased your financial asset or liability. Then we have a base of financial requirements. On Thursday we discussed this flow account, in which we make a distinction between the budgetary and the non-budgetary transactions.

In the U.S. and the U.K., they do not make that distinction. They drop right to the financial requirements. Their motivation, I would suggest, is that they are more interested in knowing the impact that government transactions will have on financial markets. We do a split or two on the way down.

• 1035

We think the lines as you come down, the operating position, the total deficit, the financial requirements, are all important for different reasons. Why precisely both in the U.K. and the U.S. they prefer not to do that, it is an internal thing and I really do not have the answer.

If one wants to compare the extent to which we compare with the U.S. or the U.K. in terms of what they call their "budgetary position", one tends to look at the equivalent of our financial requirements. The U.K., for example, are now in a surplus position. They are in a surplus position in financial requirements. We are not there, but our budgetary deficit is much higher than our financial requirements are. You may have noticed the minister in his budget refers to the fact that by 1993-94, 1994-95 we will be in a position quite similar to that of the U.S. and the U.K. in terms of not having to borrow from the markets. He is referring to financial

## [Traduction]

qu'étudie-t-on pour les États-Unis? N'y a-t-il là qu'un système de comptes nationaux? Quel est le système américain et comment faire la comparaison?

**M. Langlois:** Dans une grande mesure, je vais devoir me fier à ce que nous dit le vérificateur général quant aux méthodes de comptabilité des États-Unis. Le vérificateur général a déclaré à certains moments me semble-t-il, que le système de comptabilité canadien dépassait de très loin celui des États-Unis. Je suis tout à fait prêt à l'accepter.

Dans les comparaisons internationales, on utilise en général les comptes nationaux et non les comptes publics. Si l'OCDE, ou le FMI, ou d'autres organisations internationales font une comparaison entre différents pays, elles utilisent en général les comptes nationaux, ce qui nous donne une base de comptabilité plus ou moins commune.

Aux États-Unis, lorsque l'on établit ce qui équivaut à nos recettes, dépenses et bilans budgétaires, on a tendance à ne pas faire la distinction entre transactions budgétaires et non budgétaires. Il en va de même au Royaume-Uni. Lorsque nous examinons nos transactions financières, nous étudions les recettes budgétaires, les dépenses budgétaires, et les transactions non budgétaires, c'est-à-dire la mesure dans laquelle on a augmenté ou diminué l'actif ou le passif financier. Nous avons ensuite une base d'exigences financières. Jeudi, nous avons parlé de ce compte où nous faisons la distinction entre les transactions budgétaires et non budgétaires.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, on ne fait pas cette distinction. On passe directement aux exigences financières. C'est sans doute parce que l'on veut surtout savoir l'impact qu'auront les transactions gouvernementales sur les marchés financiers. Nous établissions différentes catégories.

Nous estimons que toutes les lignes successives, la position de fonctionnement, le déficit total, les besoins financiers, sont importants pour différentes raisons. Pourquoi préfère-t-on une autre méthode au Royaume-Uni et aux États-Unis? C'est une décision interne, propre à chaque pays et je n'ai vraiment pas de réponse à vous donner.

Si l'on veut savoir dans quelle mesure nous pouvons être comparés aux États-Unis ou au Royaume-Uni sur le plan de ce qu'ils appellent leur «position budgétaire», on examine en général l'équivalent de nos besoins financiers. Le Royaume-Uni, par exemple, se trouve maintenant dans une position excédentaire en ce qui concerne ses besoins financiers. Nous en sommes pas là, mais notre déficit budgétaire est beaucoup plus élevé que nos besoins financiers. Vous avez peut-être remarqué que, dans son budget, le ministre signale qu'en 1993-1994, 1994-1995, nous serons dans une position tout à fait semblable à celle des États-Unis et du Royaume-Uni, en ce sens que nous

## [Text]

requirements, which is the way they do it in these two countries.

Certainly I have been at the OECD when we do the examination for Canada, the United States, and others, and I have had a host of sessions with the IMF when they are doing comparisons. While they tend to look at the public accounts because this is the way one tends to formulate policy, they put much more emphasis on the national accounts base—where you are going in terms of national accounts—because then they can compare how Canada is doing versus the U.S., the U.K., Germany, Japan, etc. That is the common basis for comparing.

Again, for example, when I meet with my counterparts in the provinces, we all have public accounts in each jurisdiction. They are not necessarily comparable. We have a system where we put them all on a common basis—I referred to it just in passing on Thursday—the financial management system.

So you tend to have different accounting bases and they serve different purposes. If you are looking for an international comparison you tend to use national accounts. If you want to compare between jurisdictions in Canada you would tend to use an FNS base.

**Mr. Stevenson:** To the extent that the U.K. let us say... You say as far as financial requirements are concerned they are in a balanced position. I assume because of some of their social programs and so on they will have the same sort of liability in their pension complex as Canada does but choose not to report it in the way we do.

**Mr. Langlois:** I am afraid I am not in a position where I can respond to that in any intelligent way. I would simply note that in the case of the Canadian system, for the Canada Pension Plan we do report the liability, the securities, etc. However, in the case of the old age security pension plan there is no balance-sheet equivalent. We show the payments under the OAS, GIS, and supplementary retirement benefits as payments, budgetary expenditures, in the year they happen. We do not do an actuarial calculation of the unfunded liability. That would simply be asking how much you are going to be making in these types of payments over... and you pick the period. No special fund is set aside.

I do know that in the case of the U.S. they do have pension plans—their social security pension plan. Whether they are on an actuarial basis of accounting I am not too sure. They do report on the flow of funds into these accounts, and they have tended to be in a surplus position on a cashflow base.

So I think different countries from different jurisdictions tend to use in some cases a fully funded or

## [Translation]

n'aurons pas à emprunter sur les marchés. Il parle des besoins financiers, et c'est de cette façon-là que l'on procède dans ces deux pays.

J'étais bien sûr à l'OCDE lorsque la situation du Canada, des États-Unis, et d'autres a été examinée et j'ai participé à de nombreuses réunions avec le FMI lorsque l'on établit les comparaisons. On tient compte en général des comptes publics parce qu'ils sont généralement essentiels à la formulation des politiques, mais on insiste beaucoup plus sur la base des comptes nationaux—la tendance sur le plan des comptes nationaux—parce qu'il est alors possible de comparer les résultats du Canada par rapport à ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Japon, etc. C'est une base commune de comparaison.

Là encore, lorsque je rencontre mes homologues des provinces, nous avons tous des comptes publics dans chaque juridiction. Ils ne sont pas nécessairement comparables. Nous avons un système qui nous permet de les placer sur une base commune—j'en ai parlé en passant jeudi—le système de gestion financière.

Il y a donc différentes bases de comptabilité qui répondent à des objectifs différents. Pour effectuer une comparaison internationale, on utilisera les comptes nationaux. Si l'on veut comparer les différentes juridictions canadiennes, on utilisera la base du SGF.

**M. Stevenson:** Dans la mesure où le Royaume-Uni disons... Vous dites que sur le plan des besoins financiers, le Royaume-Uni se trouve dans une position d'équilibre. J'imagine qu'en raison de ses programmes sociaux et autres, il a sur le plan des pensions les mêmes responsabilités que le Canada, mais ne présente pas les chiffres de la même façon que nous.

**M. Langlois:** Malheureusement, je ne suis pas en mesure de répondre intelligemment à cette question. Je signale simplement que, selon notre système, nous déclarons le passif, les titres, etc. pour le Régime de pensions du Canada. Cependant, il n'y a pas d'équivalent d'un bilan pour ce qui est du régime de prestations de sécurité de la vieillesse. Nous faisons figurer les paiements sous les rubriques PSV, SRG et prestations de retraite supplémentaires comme paiements, dépenses budgétaires, l'année où ils sont effectués. Nous ne faisons pas de calcul actuarial des dettes non provisionnées. Ceci reviendrait à demander à combien correspondent ces types de paiements sur... et l'on choisit la période. Il n'existe pas de fonds spécial.

Je sais qu'aux États-Unis, il y a des régimes de pension, le régime de pension de la sécurité sociale. Je ne sais pas exactement si la comptabilité se fait selon la méthode actuarielle. On fait état du flux de fonds dans ces comptes et ils ont été en général dans une position excédentaire en termes d'encaisse.

Il arrive donc que certains pays, ou certaines juridictions, utilisent dans certains cas un régime de

## [Texte]

partially funded... as we do in the case of the Canada Pension Plan.

• 1040

**Mr. Stevenson:** The Minister of Finance says that if he meets his objectives we will have a balanced budget by the same definition the United Kingdom uses by 1993-1994 or 1994-1995. Would you agree that that statement is true at least on an accounting basis if the objective is reached?

**Mr. Langlois:** That is correct, Mr. Chairman. Using the same accounting basis and again taking as a given the economic assumptions underlying these forecasts, we would be in a balanced position by 1994-1995. We would use a system of accounting which *grosso modo* parallels the United Kingdom and the United States.

**Mr. Wilson:** What I have been searching for I guess is just a simple way of explaining the difference between the national accounts basis of reporting the deficit and the public accounts.

Can it be said that the great bulk of the difference is simply the interest which is paid on the pension fund investments, that those numbers are a wash on the national accounts system but in fact show up on the liability side in terms of public accounts? Is that a fair comment?

**Mr. Langlois:** As I mentioned this morning, of the \$5.8 billion in the difference between reporting the deficit on a public accounts basis and on a national accounts basis, the investment income accounted for \$5.7 billion of the \$5.8 billion. So I think it is a fair statement that you have made.

**Mr. Wilson:** So it could also be said that the national accounts tend to underestimate the deficit because they are excluding dollars that are paid by way of interest on that portion of the debt that we in a sense are paying to ourselves. Because it is internal money as opposed to being external money it does not show up.

**Mr. Langlois:** That is a fair statement. I think one has to recognize that in doing the public accounts there are certain objectives, and in this case the outstanding liabilities of the federal government tend to be important criteria on which you do your accounting. As such, the outstanding liabilities of the superannuation accounts, which amounted to some \$58 billion at the end of fiscal year 1988-1989, are reported on the balance sheet on a public accounts basis as a liability. It is no different from the outstanding obligations for the Canada Pension Plan, treasury bills, marketable bonds.

In the case of the national accounts basis, because the criteria is quite different, the need to show that liability is not paramount. On a national accounts basis you are trying to compare the activities in one sector versus another, and those criteria are paramount. What falls out

## [Traduction]

retraite par capitalisation intégrale ou par capitalisation partielle... comme dans le cas du Régime de pensions du Canada.

• 1040

**M. Stevenson:** Le ministre des Finances déclare que s'il atteint son objectif, nous aurons un budget équilibré selon la même définition que celle du Royaume-Uni, en 1993-1994 ou 1994-1995. Êtes-vous d'accord avec cette déclaration, tout au moins en termes de comptabilité, si l'objectif est atteint?

**M. Langlois:** C'est exact, monsieur le président. Selon la même méthode de comptabilité, et en acceptant les hypothèses économiques sur lesquelles se fondent ces prévisions, nous parviendrions à un équilibre en 1994-1995. Nous utiliserions un système de comptabilité qui serait *grosso modo* parallèle à celui du Royaume-Uni et des États-Unis.

**M. Wilson:** Je cherchais simplement à expliquer la différence entre la façon de présenter le déficit dans les comptes nationaux et dans les comptes publics.

Peut-on dire que l'essentiel de la différence est simplement dû à l'intérêt payé sur les investissements du fonds de pension, que ces chiffres n'apparaissent pas dans le système des comptes nationaux mais se trouvent dans les éléments de passif dans les comptes publics? Est-ce acceptable?

**M. Langlois:** Comme je l'ai dit ce matin, dans la différence de 5,8 milliards dans l'impact sur le déficit entre les comptes publics et les comptes nationaux, l'intérêt sur les placements représente 5,7 milliards des 5,8 milliards. Le commentaire que vous venez de faire me semble donc tout à fait judicieux.

**M. Wilson:** On peut également dire que l'on a tendance à sous-estimer le déficit dans les comptes nationaux parce que l'on exclut les sommes payées sous forme d'intérêt sur la partie de la dette que, dans un sens, nous nous payons à nous-mêmes. Mais ceci n'apparaît pas parce que c'est de l'argent interne et non de l'argent externe.

**M. Langlois:** C'est tout à fait juste. Il faut reconnaître qu'en établissant les comptes publics, on poursuit certains objectifs, et dans ce cas, le passif impayé du gouvernement fédéral est un critère déterminant pour la comptabilité. Le passif en souffrance des comptes de pension de retraite qui se montait à quelque 58 milliards à la fin de l'année financière 1988-1989, se trouve dans les éléments de passif du bilan des comptes publics. Ce n'est pas différent des obligations impayées du Régime de pensions du Canada, des bons du Trésor, des obligations négociables.

Pour ce qui est des comptes nationaux, les critères étant différents, il n'est pas essentiel de faire état de ce passif. Sur la base des comptes nationaux, on cherche à comparer les activités des différents secteurs, et ces critères-là sont déterminants. Par conséquent, les éléments

[Text]

of that is that the liability of the superannuation account is consolidated with the federal government, which says that you do not basically report it.

On Thursday I used the very last table, table 11. I noted that the net debt on a public accounts basis was \$321 billion compared to \$240 billion on a national accounts basis, and of that difference by far the largest component, some \$58 billion, was the result of the different accounting treatment of the superannuation account.

**Mr. Wilson:** I am looking at it from the point of view of Joe Taxpayer. In terms of addressing the obligations of government, the servicing of the debt, interest has to be found to pay interest on the obligation. Whether it is treasury bills, Canada savings bonds, or dollars inside those pension funds, there is still a requirement for the government of the day to find the wherewithal to pay that interest. It is not going to go away, whether it is internal or external. Is this correct?

• 1045

**Mr. Langlois:** Yes, Mr. Chairman, we do recognize the liability and the fact that the liability is going up because of interest costs.

**Mr. Wilson:** So it is fine, it is nice to be able to in a sense borrow from oneself. But to the extent that government is using the pension moneys to fund things, it is also then true that business and others who require to borrow money are perhaps forced elsewhere. The pension money that might otherwise be available is not because government is using it. Therefore businesses, and perhaps other governments, are forced into the marketplace. To the extent that the Canadian marketplace does not have it, they are forced offshore. Is this correct?

**Mr. Langlois:** That is quite correct; the—

**Mr. Wilson:** So the government is still in there competing for dollars. There is only so much room. There is a requirement to pay interest on the debt. Whether it is to the pension fund or through the medium of the other government securities, that requirement remains.

Is it fair to say that perhaps when one talks about the debt being on a national accounts basis, it tends to mask the degree of obligation that is in fact there on the part of government to find interest to service the debt? That obligation is exactly as it is under the public accounts system. Public accounts is in fact the real McCoy in terms of how much interest this government has to find to service its obligations. Public accounts is the correct figure; the national accounts tends to mask the degree of obligation in the sense we are talking about at this moment. Is this correct?

**Mr. Langlois:** I think I mentioned on a couple of occasions that I would not for a moment suggest that public accounts and/or national accounts is the only

[Translation]

de passif du compte de pension de retraite sont intégrés à celui du gouvernement fédéral, ce qui signifie que l'on n'en fait pas nécessairement état.

Jeudi, j'ai utilisé le tout dernier tableau, le tableau 11. J'ai signalé que la dette nette dans les comptes publics était de 321 milliards contre 240 milliards dans les comptes nationaux, et qu'une partie considérable de cette différence, quelque 58 milliards de dollars, était due à la différence entre les méthodes de comptabilité pour le compte de pension de retraite.

**M. Wilson:** Je me place du point de vue du contribuable moyen. Pour que le gouvernement puisse faire face à ses obligations, assumer le service de la dette, etc., il faut trouver des intérêts pour payer les intérêts sur les obligations. Qu'il s'agisse de bons du Trésor, d'obligations d'épargne du Canada ou d'argent dans ces fonds de pension, le gouvernement du jour est toujours tenu de trouver une formule pour payer ces intérêts. Ils ne vont pas s'évaporer, que ce soit des fonds internes ou externes. Est-ce juste?

**M. Langlois:** Oui, monsieur le président, nous reconnaissions nos obligations et nous savons qu'elles augmentent en raison des frais d'intérêt.

**M. Wilson:** C'est bien, c'est agréable, dans un sens, de pouvoir emprunter à soi-même. Mais dans la mesure où le gouvernement se sert des fonds de pension pour financer certaines choses, les entreprises et d'autres qui ont besoin d'emprunter des fonds sont peut-être contraints de s'adresser ailleurs. Les fonds de pension qui pourraient autrement être disponibles, ne le sont pas parce que le gouvernement les utilise. Ainsi, les entreprises et peut-être d'autres gouvernements, doivent se tourner vers le marché. Dans la mesure où le marché canadien n'a pas ce qu'il faut, ils se tournent vers l'étranger. Est-ce juste?

**M. Langlois:** C'est tout à fait juste; le . . .

**M. Wilson:** Le gouvernement doit donc se battre pour trouver de l'argent. La marge est limitée. Il faut payer les intérêts sur la dette. Cette exigence demeure, que l'on utilise le fonds de pension ou d'autres titres gouvernementaux.

Lorsqu'on parle de la dette en termes de comptes nationaux, on sous-estime dans une certaine mesure les obligations du gouvernement qui doit trouver les intérêts nécessaires au service de la dette? Ces obligations sont exactement les mêmes que dans le système des comptes publics. Sur le plan des intérêts que doit trouver le gouvernement pour assumer ses obligations, les comptes publics sont le vrai McCoy. Ce sont les comptes publics qui donnent le chiffre exact; les comptes nationaux ont tendance à masquer l'importance des obligations dont nous parlons en ce moment. N'est-ce pas vrai?

**M. Langlois:** Je crois avoir déclaré à deux reprises que je me refusais à dire que les comptes publics ou les comptes nationaux devaient être le seul système utilisé

## [Texte]

system that should be used for all purposes. I think they serve different purposes. I think it is quite clear that if you are looking at the extent to which the government has an obligation, the public accounts gives a better appreciation of that.

If you are trying to determine the extent to which the federal government is in fact tapping savings—I think this was mentioned—again I tend to agree with you that the public accounts gives a better appreciation of the extent that this has to be done.

I mentioned the fact that when the minister lays out his statement of financial obligations he gives you sub-totals on the way down. He shows you what the operating position is. That has certain significance. He shows you what the total deficit is. That has certain significance. He shows you what the financial requirement is. That is the extent to which the government has to tap the capital markets.

The fact of the matter is, in arriving at that figure the government has used the surplus funds of the superannuation accounts, which go into the equation of savings versus investment. Yes, the government is using those funds to finance.

I think it is important not to look at one set of financial statements and make it serve all purposes. It is important to have the other ones. That is why in my introductory remarks on Thursday I was careful to denote that there were conceptual differences with different *raison d'être*.

I am not suggesting that the national accounts is not good and we should always use the public accounts. There are many instances where I would favour using the national accounts, not necessarily for the reasons you mentioned. Indeed I agree with you that one tends to use the public accounts in that context.

In his last budget and the budget before, the minister was very clear to make the distinction; he said 1993-94 would be the last time he would have to raise funds from the capital markets. In those statements he lets out he makes it quite clear you will still have a budgetary deficit, but your financial requirements, the extent to which you have to tap to cap the market, will basically be zero, in that there is no question the budgetary transaction is providing a source of money.

## [Traduction]

dans toutes les circonstances. Ils répondent à des besoins différents. Il est clair que si l'on cherche à déterminer l'ampleur des obligations gouvernementales, les comptes publics conviennent beaucoup mieux.

Si l'on veut déterminer dans quelle mesure le gouvernement fonctionne l'épargne—je crois que ceci a été dit—je reconnais avec vous que les comptes publics permettent de mieux juger de la situation.

J'ai signalé que lorsque le ministre présentait ses obligations financières, il donnait des sous-totaux aux différentes lignes. Ceci indique la position de fonctionnement et a une certaine signification. Il donne ainsi le déficit total. Ceci a une certaine signification. Il montre également quels sont les besoins financiers, c'est-à-dire dans quelle mesure le gouvernement doit recourir aux marchés des capitaux.

Le fait est qu'en arrivant à ce chiffre, le gouvernement a utilisé les fonds excédentaires des comptes de pensions de retraite qui figurent dans l'équation comme épargnes et non comme investissements. Oui, le gouvernement se sert de ces fonds pour financer ces obligations.

Il est important de ne pas utiliser un seul ensemble d'états financiers dans toutes les circonstances. Il faut également avoir les autres. C'est pourquoi dans mes commentaires préliminaires jeudi, j'ai tenu à signaler qu'il y avait des différences conceptuelles avec différentes «raison d'être».

Je ne veux pas dire que les comptes nationaux ne conviennent pas et qu'il faudrait toujours utiliser les comptes publics. Dans de nombreux cas, je préfère utiliser les comptes nationaux, pas nécessairement pour les raisons que vous avez mentionnées. J'admetts avec vous qu'on aura plutôt tendance à utiliser les comptes publics dans ce contexte.

Dans son dernier budget et dans le budget précédent, le ministre a bien pris soin de faire la distinction; il a dit que 1993-1994 serait la dernière année où il devrait recourir aux marchés des capitaux pour trouver des fonds. Dans ces déclarations, il dit très clairement qu'il y aura toujours un déficit budgétaire, mais que les besoins financiers, c'est-à-dire la mesure dans laquelle il faut recourir au marché financier, seront pratiquement nuls, et il est clair que la transaction budgétaire constitue une source de fonds.

• 1050

**Mr. Wilson:** I agree with you. I think the figures in the budget papers make it clear what is going on, and I think any effort to bring down the deficit is commendable. The reason I pursued this line of questioning with you and indeed welcomed this session is because I am sick to death of various columnists with their nitwit columns suggesting there is some kind of a quick fix, to just take out a pencil and suddenly the debt or the obligation that burdens the taxpayer is suddenly lessened by 25% or by 30%. It is

**M. Wilson:** Je suis d'accord avec vous. Les chiffres du budget montrent bien ce qui se passe, et tout effort visant à diminuer le déficit me semble louable. J'ai choisi de continuer à vous poser ces questions et j'étais d'ailleurs heureux d'en avoir l'occasion, car je suis fatigué de lire sans arrêt dans les journaux des articles stupides proposant des remèdes miracles, selon lesquels d'un seul trait de crayon, la dette ou les obligations qui pèsent sur le contribuable seraient diminuées de 25 p. 100 ou de 30 p.

[Text]

perhaps a shame that kind of rubbish is permitted out without some kind of screening process. So I thank you very much for your contribution.

**Mr. Langlois:** I would suggest that if one reads the Auditor General's comments on our public accounts, the Auditor General has never stated that we have overstated our liabilities by \$57 billion.

**The Chairman:** As a follow up to Mr. Wilson's first questions with regard to public accounts and national accounts, I gather the present system of auditing Crown corporations falls in those two categories as well. Is it not true today that in the national accounts the liabilities of some Crown corporations are not included in arriving at the bottom line?

**Mr. Langlois:** Yes, Mr. Chairman. First of all, my understanding is that the national accounts again are not a set of audited financial statements. The auditor audits the public accounts, reports to Parliament. The national accounts is just another way of looking at the world. It is not meant to report the flow of revenues in and out of the Consolidated Revenue Fund as the public accounts are; the public accounts trace the revenue coming in and the expenditures going out of the Consolidated Revenue Fund. These are the ones audited by the Auditor General.

The national account is done for quite a different purpose—a set of international comparisons, and to try to measure the level of economic activity given the various sectors. They are not audited financial statements. They are based on the criteria set out by the United Nations as a set of guiding principles.

With respect to whether some assets or liabilities of certain Crown corporations are not being reported on the balance sheet, I think that is a fair representation.

As I mentioned, what is shown on a national accounts balance sheet is basically the same as the public accounts with the exception that retained earnings of enterprise Crown corporations are shown as an asset on the government's balance sheet on a national accounts base.

**The Chairman:** Where do we find the criteria from the United Nations on arriving at such figures?

**Mr. Langlois:** A manual is available, Mr. Chairman. The custodian of the national accounts is in Statistics Canada, but I am sure they would be more than delighted to make the national accounts available for your easy reading.

**The Chairman:** We appreciate your sense of humour.

I want to inform the committee that I received a letter this morning from the President of Treasury Board with regard to the subject of reporting of ministerial travel expenses. A copy of this letter will be circulated to all members of the committee, and you will note the matter is not closed as yet.

I should inform the committee that I will not be here on Thursday. Mr. Wilson will chair the meeting in my absence. I will be performing the great national duty of

[Translation]

100. Dans un sens, c'est une honte de permettre la publication de ce genre de chose sans un minimum de sélection. Je vous remercie donc beaucoup de votre contribution.

**M. Langlois:** Dans ses commentaires sur les comptes publics, le vérificateur général n'a jamais dit que nous avions surestimé notre passif de 57 milliards de dollars.

**Le président:** À la suite des premières questions de M. Wilson sur les comptes publics et les comptes nationaux, je suppose que le système actuel de vérification des sociétés d'État tombe également dans ces deux catégories. N'est-il pas vrai que dans les comptes nationaux, le passif de certaines sociétés d'État n'est pas inclus dans le calcul du solde?

**M. Langlois:** Oui, monsieur le président. Tout d'abord, si je comprends bien, les comptes nationaux ne constituent pas un ensemble d'états financiers vérifiés. Le vérificateur examine les comptes publics et fait rapport au Parlement. Les comptes nationaux présentent une autre vision du monde. Ils ne sont pas destinés à représenter les fluctuations du Trésor comme les comptes publics; les comptes publics font état des recettes versées au Trésor et des dépenses qui en sortent. Ce sont ceux que vérifie le vérificateur général.

Les comptes nationaux servent à autre chose—à faire des comparaisons internationales, et à mesurer le niveau d'activité économique des différents secteurs. Ce ne sont pas des états financiers vérifiés. Ils se fondent sur les critères établis par les Nations Unies comme principe directeur.

Quant aux éléments d'actif ou de passif de certaines sociétés d'État qui ne figurent pas dans le bilan, je crois votre observation exacte.

Comme je l'ai expliqué, les indications portées au bilan des comptes nationaux sont essentiellement les mêmes que celles des comptes publics, sauf que dans les comptes nationaux, les bénéfices non répartis des sociétés d'État figurent comme un actif au bilan du gouvernement.

**Le président:** Où peut-on obtenir les critères des Nations Unies concernant ces chiffres?

**M. Langlois:** Il existe un manuel, monsieur le président. C'est Statistique Canada qui a la garde des comptes nationaux, mais je suis sûr que l'on se ferait un plaisir de les mettre à votre disposition pour que vous puissiez les lire à loisir.

**Le président:** Nous apprécions votre sens de l'humour.

Je tiens à signaler au comité que j'ai reçu ce matin une lettre du président du Conseil du Trésor sur la question de la déclaration des dépenses de voyage ministérielles. Une copie de cette lettre sera remise à tous les membres du comité et vous constaterez que la question n'est toujours pas close.

Je voudrais informer le comité que je ne serai pas là jeudi. M. Wilson présidera la réunion en mon absence. Je m'acquitterai d'un grand devoir national: percer le

## [Texte]

drilling the first hole in the tree and hanging the pail for the opening of maple syrup season.

• 1055

**Mr. Wilson:** You certainly have your priorities in order.

**The Chairman:** That puts us in competition with the State of Vermont. Mr. Wilson will chair the meeting on Thursday morning as you discuss the control over grants and contributions with senior officials of Treasury Board.

The other item I wanted to mention is the possibility of a meeting next Tuesday morning with the Auditor General's office on the matter of supplementary estimates. I should explain that—

**Mr. Whittaker:** If we have finished with these people, rather than keep them here perhaps we should excuse them and continue with the business.

**The Chairman:** This will not take very long, but we can do that.

I want to thank all of you for being with us this morning. We now know the specific difference between national accounts and public accounts, if nothing else. It is a very complex subject and one we are pleased you have been able to help us with.

For the benefit of the committee, supplementary estimate (C) for the Auditor General's office amounts to \$1,756,000. Out of that the sum \$1,232,000 are for professional and special services. In view of the fact we have already had discussions on the person-years and audit-years of the Auditor General's office, I leave with you to decide whether you want to meet on those estimates on Tuesday morning, a week from today. Bear in mind that if you do not, then they are back to the House.

**Mr. Whittaker:** I think that is appropriate, but I am new on the committee.

**The Chairman:** Could we have a view from the various parties as to what they want to do?

**Mr. Wilson:** Sure.

**Mr. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I am indifferent.

**The Chairman:** I am not getting very much guidance here.

**Mr. Stevenson:** We have gone around and around on these things many times. He always successfully does the soft-shoe. With his great gift of talking about these things we never made any headway in figuring out exactly what these things are all about. I suspect this will be no different. To that extent I am not sure we will accomplish much, but if it is the wish of others to go through the exercise again, we can do so. I do not think we have strong feelings either way.

## [Traduction]

premier trou dans l'arbre et suspendre le seau pour l'ouverture de la saison du sirop d'éryable.

**M. Wilson:** Vous choisissez très bien vos priorités.

**Le président:** Nous sommes en concurrence avec l'État du Vermont. M. Wilson présida la réunion jeudi matin, où vous discuterez du contrôle des subventions et des contributions avec de hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor.

En outre, je vous signale qu'il est possible qu'une réunion ait lieu mardi matin avec les membres du Bureau du vérificateur général sur la question du budget supplémentaire. Je devrais expliquer que...

**M. Whittaker:** Si nous en avons terminé avec ces personnes, nous devrions les excuser, au lieu de les obliger à rester, et continuer ensuite notre conversation.

**Le président:** Ceci ne sera pas long, mais nous pouvons procéder ainsi.

Je voudrais vous remercier tous de votre présence ce matin. Nous connaissons maintenant la différence fondamentale entre les comptes nationaux et les comptes publics; c'est déjà quelque chose. C'est un sujet très complexe et nous sommes heureux que vous ayez pu nous aider à l'aborder.

À titre d'information pour les membres du comité, je signale que le budget supplémentaire (C) pour le Bureau du vérificateur général se monte à 1,756,000\$. Sur cette somme, 1,232,000\$ correspondent à des services professionnels et spéciaux. Étant donné que nous avons déjà discuté des années-personnes et des années-vérification du Bureau du vérificateur général, je vous laisse le soin de décider si vous voulez vous réunir pour discuter de ce budget mardi matin, dans une semaine. N'oubliez pas qu'autrement, il retourne à la Chambre.

**M. Whittaker:** Ceci me semble approprié, mais je suis nouveau au sein du comité.

**Le président:** Les divers partis pourraient-ils nous donner leur avis?

**M. Wilson:** Bien sûr.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Ça m'est indifférent.

**Le président:** Vous ne m'aidez pas beaucoup.

**M. Stevenson:** Nous avons parlé et discuté de tout cela à de nombreuses reprises. Il patine toujours très bien. Il est si fort pour parler de tout cela que nous ne réussissons jamais à savoir exactement de quoi il s'agit. Je ne vois pas pourquoi les choses changeraient cette fois-ci. Je ne pense donc pas que ceci serve à grand-chose mais si d'autres désirent recommencer l'exercice, nous pouvons le faire. Nous sommes très souples sur cette question.

[Text]

[Translation]

• 1100

**The Chairman:** The other alternative we have is to send a letter for basic response, in writing, that can be circulated to members of the committee.

**Mr. Wilson:** Mr. Chairman, I am not averse to having him in. If Mr. Whittaker wants to have a dance with him, it is good. I see this as being more of a do as I say and not as I do. I see nothing wrong with having a session in regard to it. It is up to the collectors.

**Mr. Whittaker:** I am in the hands of the committee. I am new to the committee, and if you have already gone through the process I can go back over old committee minutes to find out what has gone on. It does not matter that much. I am in the committee's hands.

**The Chairman:** All right. Let us then have a meeting next Tuesday morning. We will substitute that for our other meeting.

**Mr. Wilson:** Can you do both? What did we have on tap?

**The Chairman:** For next Tuesday morning we had the briefing by committee researchers on Public Service personnel issues and reform of the Public Service.

**Mr. Wilson:** Is an hour sufficient for the briefers, or could we take an hour for the Auditor General and then have the briefing?

**The Chairman:** Okay, one hour for each. That is fine. Is everybody agreed on that?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Good. That is all we have for this morning. Thank you very much for your co-operation. The meeting is adjourned.

[Translation]

**Le président:** L'autre possibilité serait d'envoyer une lettre demandant des réponses de base, par écrit, qui pourraient être distribuées aux membres du comité.

**M. Wilson:** Monsieur le président, je veux bien qu'on le convoque. Si M. Whittaker veut patiner avec lui, c'est parfait. Pour moi, c'est plutôt faites ce que je dis et ne faites pas ce que je fais. Je n'ai aucune objection à tenir une réunion sur ce sujet. Que les autres décident.

**M. Whittaker:** Je suis à la disposition du comité. Je suis nouveau au sein du comité et si vous avez déjà tenu ces discussions, je peux me reporter aux procès-verbaux des séances précédentes pour savoir ce qui s'est passé. C'est sans grande importance. Je suis à la disposition du comité.

**Le président:** Très bien. Réunissons-nous donc mardi matin. Ceci remplacera une autre réunion.

**M. Wilson:** Peut-on faire les deux? Qu'avions-nous prévu?

**Le président:** Mardi matin, nous devions avoir une séance d'information avec les attachés de recherche du comité sur les questions relatives au personnel de la Fonction publique et sur la réforme de la Fonction publique.

**M. Wilson:** Est-ce qu'une heure suffirait aux attachés de recherche ou pourrions-nous raccourcir d'une heure la réunion avec le vérificateur général pour tenir la séance d'information?

**Le président:** Très bien, une heure pour chaque réunion. C'est très bien. Tout le monde est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Bien. C'est tout ce que nous avions au programme ce matin. Merci beaucoup de votre coopération. La séance est levée.

**APPENDIX "PUBL-4"**

**The Two Principal Accounting Frameworks  
For the Federal Government**

**For Presentation to**

**The Standing Committee on Public Accounts**

**Part Two**

**Department of Finance**

**March 1990**

**Canada Pension Plan Account**

Table 12

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Canada Pension Plan Account  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)		
	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Change</u>
Canada Pension Plan Account	36.0	37.6	1.6
Less - Investment Fund	31.2	32.1	-0.8
Net position	4.8	5.5	0.8
<b>Investment Fund*</b>			
Newfoundland	0.7	0.7	0.0
Nova Scotia	1.3	1.4	0.0
Prince Edward Island	0.1	0.2	0.0
New Brunswick	1.0	1.0	0.0
Quebec	0.1	0.1	0.0
Ontario	15.9	16.1	0.2
Manitoba	1.8	1.9	0.1
Saskatchewan	1.5	1.6	0.1
Alberta	4.0	4.2	0.2
British Columbia	4.7	4.9	0.2
	31.2	32.1	0.8

---

Note: Figures may not add due to rounding.

\* For details, see Volume I, Section 7 of the 1988-89 Public Accounts.

Table 13

Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Canada Pension Plan Account  
Year Ended March 31, 1989

(\$ Billions)

Receipts

## Contributions -

Employer/Employee	6.2
Investment income	3.9
	—
	10.2

Disbursements

Benefits	8.4
Administration expenses	0.1
	—
	8.6

Net Receipts	1.6
--------------	-----

---

Note: Figures may not add due to rounding.

## **Superannuation Accounts**

Table 14

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Superannuation Accounts  
Year Ended March 31, 1989**

	(\$ Billions)		
	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Change</u>
Public Service Superannuation Account	27.6	30.6	3.0
Canadian Forces Superannuation Account	17.8	19.6	1.8
RCMP Superannuation Account	2.8	3.2	0.4
Supplementary Retirement Benefits Account	3.9	4.5	0.6
<b>TOTAL</b>	<b>52.1</b>	<b>57.9</b>	<b>5.8</b>

Table 15

**Government of Canada  
Public Accounts Presentation  
Superannuation Accounts  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

Receipts

Contributions -	
Employees	1.0 <sup>(1)</sup>
Government	0.9 <sup>(2)</sup>
Interest	5.7
	7.6

Disbursements

Annuities, etc.	1.8 <sup>(2)</sup>
-----------------	--------------------

<b>Net Receipts</b>	<b>5.8</b>
---------------------	------------

1. Includes \$0.3 billion of employer/employee contributions from public service corporations.
2. Excludes a further \$0.9 billion paid to pensioners under the Supplementary Retirement Benefits Account and charged directly to budgetary expenditures.

Table 16

**Government of Canada  
Reconciliation of Public Accounts and National Accounts  
Treatment of Superannuation Account Transactions  
Year Ended March 31, 1989**

(\$ Billions)

**A. Public Accounts**

<b>Expenditures</b>	
Public debt charges	5.7
Government's contributions	0.9
Annuities - paid directly re - SRBA	0.9
Total expenditures	<u>7.5</u>
 Net impact on the deficit	 7.5

**B. National Accounts**

<b>Revenues</b>	
Direct taxes persons	
Government's contributions	0.9
Employees' contributions	<u>1.0</u>
Investment income	1.9
Total revenues	<u>7.6</u>

<b>Expenditures</b>	
Annuities	
- paid from superannuation accounts	1.8
- paid directly re - SRBA	<u>0.9</u>
Government's contributions	2.7
Public debt interest	0.9
Total expenditures	<u>5.7</u>
 Net impact on the deficit	 9.3

---

<b>C. Net impact on the deficit - PA less NA</b>	<b>5.8</b>
--	------------

## **APPENDICE «PUBL-4»**

**Les deux principaux systèmes comptables  
du gouvernement fédéral**

**Présentation au**

**Comité permanent des comptes publics**

**Deuxième partie**

**Ministère des Finances**

**Mars 1990**

**Compte du régime de pensions du Canada**

Tableau 12

**Gouvernement du Canada  
Présentation des comptes publics  
Compte du régime de pensions du Canada  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Variation</u>
Compte du régime de pensions du Canada	36.0	37.6	1.6
Moins - Fonds de placement	31.2	32.1	-0.8
 	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Solde net	4.8	5.5	0.8
 	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<b>Fonds de placement*</b>			
Terre-neuve	0.7	0.7	0.0
Nouvelle-Ecosse	1.3	1.4	0.0
Île-du-Prince-Édouard	0.1	0.2	0.0
Nouveau-Brunswick	1.0	1.0	0.0
Québec	0.1	0.1	0.0
Ontario	15.9	16.1	0.2
Manitoba	1.8	1.9	0.1
Saskatchewan	1.5	1.6	0.1
Alberta	4.0	4.2	0.2
Colombie-Britannique	4.7	4.9	0.2
 	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	31.2	32.1	0.8

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

\* Pour plus de détails, voir volume 1, section 7, des comptes publics 1988-89.

Tableau 13

Gouvernement du Canada  
Présentation des comptes publics  
Compte du régime de pensions du Canada  
Exercice financier se terminant le 31 mars 1989

(en milliards de dollars)

Rentrées

Cotisations et contributions -	
Employeur/Employé	6.2
Intérêt sur les placements	3.9
	<hr/>
	10.2

Paiements

Prestations	8.4
Dépenses de gestion	0.1
	<hr/>
	8.6

Rentrées nettes	1.6
-----------------	-----

---

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

**Comptes de pension de retraite**

Tableau 14

**Gouvernement du Canada**  
**Présentation des comptes publics**  
**Comptes de pension de retraite**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>Variation</u>
Compte de pension de retraite de la fonction publique	27.6	30.6	3.0
Compte de pension de retraite des Forces canadiennes	17.8	19.6	1.8
Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada	2.8	3.2	0.4
Compte de prestations de retraite supplémentaires	3.9	4.5	0.6
—	—	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>52.1</b>	<b>57.9</b>	<b>5.8</b>

Tableau 15

**Gouvernement du Canada**  
**Présentation des comptes publics**  
**Comptes de pension de retraite**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards de dollars)

Rentrées

## Cotisations et contributions -

Employés	1.0 <sup>(1)</sup>
Gouvernement	0.9 <sup>(2)</sup>
Intérêts	5.7
	<u>7.6</u>

Paiements

Rentes, etc.	1.8 <sup>(2)</sup>
--------------	--------------------

Rentrées nettes	5.8
-----------------	-----

1. Inclut \$0.3 milliard de contributions et cotisations d'employés et employeurs des sociétés de la Fonction publique.
2. Exclut \$0.9 milliard payé aux retraités à partir du compte de prestations de retraite supplémentaires et imputé directement aux dépenses budgétaires.

Tableau 16

Gouvernement du Canada  
**Rapprochement entre les comptes publics et les comptes nationaux**  
**Traitemet des opérations des comptes de pension de retraite**  
**Exercice financier se terminant le 31 mars 1989**

(en milliards  
de dollars)

**A. Comptes publics**

Dépenses	
Frais de la dette publique	5.7
Contributions du gouvernement	0.9
Rentes - payées directement via CPRS	0.9
Total des dépenses	<u>7.5</u>
Impact net sur le déficit	7.5

**B. Comptes nationaux**

Recettes	
Taxes directes aux particuliers	
Contributions du gouvernement	0.9
Contributions des employés	<u>1.0</u>
Intérêt sur les placements	1.9
Total des recettes	<u>5.7</u>
Dépenses	
Rentes	
- payées à partir des comptes de pension de retraite	1.8
- payées directement via CPRS	<u>0.9</u>
Contributions du gouvernement	0.9
Frais de la dette publique	5.7
Total des dépenses	<u>9.3</u>
Impact net sur les dépenses	1.7

**C. Impact net sur le déficit - CP moins CN**

5.8













If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

*From the Department of Finance:*

Louis A. Langlois, Director of Fiscal Policy Division.

TÉMOIN

*Du Ministère des Finances:*

Louis A. Langlois, Directeur de la division des politiques fiscale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Thursday, March 15, 1990

Chairman: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le jeudi 15 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), presentation by Officials of the Treasury Board Secretariat on the control of Grants and Contributions

### CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, exposé par les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor sur le Contrôle de subventions et des contributions

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

**STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS***Chairman:* Len Hopkins*Vice-Chairman:* Geoff Wilson**Members**

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

**COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS***Président:* Len Hopkins*Vice-président:* Geoff Wilson**Membres**

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 15, 1990  
(33)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:40 o'clock a.m. this day in Room 371, West Block, the Vice-Chairman, Geoff Wilson, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*Other Members present:* Joe Fontana replaced Bob Speller; Dave Worthy replaced Ross Stevenson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Eric R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Witnesses: From the Treasury Board of Canada:* Mel Cappe, Senior Assistant Secretary, Barry Lacombe, Assistant Secretary, Jim McCrindell, Deputy Comptroller General.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee proceeded to consider the control of Grants and Contributions.

Mel Cappe made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 11:20 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 15 MARS 1990  
(33)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Geoff Wilson (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Eugène Bellemare, Jack Whittaker et Geoff Wilson.

Membres suppléants présents: Joe Fontana remplace Bob Speller; Dave Worthy remplace Ross Stevenson.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

Témoins: Du Secrétariat du Conseil du trésor: Mel Cappe, sous-secrétaire principal; Barry Lacombe, sous-secrétaire; Jim McCrindell, sous-contrôleur général.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité examine le contrôle des subventions et des contributions.

Mel Cappe fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 11 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE***[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Thursday, March 15, 1990

• 0938

**The Vice-Chairman:** I call the meeting to order. In accordance with our a mandate under Standing Order 108.3), we have a presentation by officials of the Treasury Board Secretariat on the control of grants and contributions.

Members of the committee are most interested in understanding the process by which grants and contributions are doled out and the conditions attached to them. It is a matter of some concern and a lot of public focus in the light of the sensitization of the public to the deficit situation.

We have with us, Mr. Mel Cappe, Senior Assistant Secretary, Treasury Board of Canada; Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary to the Treasury Board; and Mr. J.Q. McCrindell, Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy Branch. Welcome, gentlemen.

**Mr. Mel Cappe (Senior Assistant Secretary, Treasury Board of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. Let me start by saying we are pleased to be here and look forward to trying, as best we can, to answer any of your questions.

• 0940

What we would like to do this morning is give you a brief overview of the grants and contributions system of the Government of Canada in trying to identify the roles of line ministers and the nature of their responsibility, the Treasury Board in that process, and also humbly telling you about the role of Parliament as well.

Let me start by defining grants and contributions. Contributions are conditional transfer payments that do not result in the direct acquisition of goods or services, so the money is transferred for a specific purpose, and the distinction between grants and contributions is the specificity of that purpose. So in a contribution it is a transfer for a specific purpose, and is accounted for, or audited, pursuant to a contribution agreement. A grant, on the other hand, is an unconditional transfer payment not subject to accounting or auditing, but for which eligibility and entitlement criteria are established. So the important distinction between grants and contributions is that grants are unconditional, and contributions are conditional and have to have a purpose.

In terms of the main estimates that were tabled about two weeks ago, Part I of the main estimates indicated that about \$72.6 billion of expenditure for 1990-91 would be in grants and contributions, which is about 49% of the

**TÉMOIGNAGES***[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le jeudi 15 mars 1990

**Le vice-président:** La séance est ouverte. Conformément au mandat que nous accorde l'article 108.3) du Règlement, le Comité entendra ce matin un exposé de fonctionnaires du Conseil du Trésor sur l'attribution des subventions et des contributions.

Les membres du Comité voudraient bien savoir comment les subventions et les contributions sont accordées et quelles conditions y sont assorties. Cette question intéresse beaucoup la population en général, surtout depuis que l'on parle de réduire le déficit.

Nous accueillons ce matin MM. Mel Cappe, secrétaire adjoint principal au Conseil du Trésor; Barry Lacombe, secrétaire adjoint; et M. J.Q. McCrindell, sous-contrôleur général, à la Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coûts. Nous vous souhaitons la bienvenue.

**M. Mel Cappe (secrétaire adjoint principal, Conseil du Trésor du Canada):** Merci, monsieur le président. Laissez-moi d'abord vous dire à quel point nous sommes heureux d'avoir été invités à comparaître et que nous ferons de notre mieux pour répondre à vos questions.

Nous voudrions ce matin vous donner un bref aperçu de la façon dont les subventions et les contributions sont accordées au gouvernement du Canada, en vous expliquant quels sont le rôle et les responsabilités des ministres concernés, ceux du Conseil du Trésor, et peut-être aussi, en toute humilité, ceux du Parlement.

Commengons d'abord par définir ce que sont les subventions et les contributions. Les contributions, ce sont des paiements de transfert conditionnels qui n'ont pas comme résultat l'acquisition directe de biens et de services: l'argent est versé à une fin spécifique, ce qui fait toute la différence entre les subventions et les contributions. La contribution est donc un transfert d'argent dans un but précis, et l'accord qui s'y rapporte est assorti de conditions d'imputabilité ou de vérification. La subvention, par ailleurs, est un paiement de transfert inconditionnel qui n'a pas à être expliqué ni vérifié, mais en regard duquel des critères d'admissibilité sont fixés. La grande différence entre les subventions et les contributions, c'est donc que les subventions sont inconditionnelles, alors que les contributions ne le sont pas et doivent viser un objectif précis.

La Partie I du budget des dépenses déposé il y a quelques semaines prévoyait pour 1990-1991, des dépenses de quelque 72,6 milliards de dollars au titre des subventions et contributions, ce qui représente environ 49

## [Texte]

total budgetary expenditures of the Government of Canada.

Now let me talk for a moment about the nature of the roles and responsibilities.

**The Vice-Chairman:** Excuse me, Mr. Cappe, would you clarify that figure you quoted a moment, \$72.6 billion?

**Mr. Cappe:** We are talking about large amounts of money that are given out through grants and contributions and other transfers, which is about 49%, almost half, of the total budgetary expenditures.

In terms of the various roles and responsibilities in the process, let me start with ministerial responsibility. This is a subject that has been studied exhaustively over time, going back to the Glassco commission in 1967 and the Lambert commission in 1979. Fundamentally, ministers and their deputies are responsible for the control and spending of public moneys. Regarding grants and contributions, the ministers are fundamentally responsible for where the money goes. The role of the Treasury Board in this process is very generally to issue a policy statement to departments on establishing the principles of consistency of treatment and to provide for financial control.

In respect of individual grants—and remember grants are unconditional—the Treasury Board will determine the eligibility and entitlement as provided through Parliament in an appropriation act. So the conditions of eligibility are specified for individual grants. There are individual grants and class grants, and for class grants there are terms and conditions for eligibility and entitlement as well. Treasury Board may delegate those to ministers, but by and large they are kept as the responsibility of the Treasury Board. Sometimes the terms and conditions are subject to approval by Governor in Council, and of course the Governor in Council will pass judgment after the Treasury Board has recommended.

In terms of contributions, the terms and conditions are set by the Treasury Board, unless they are otherwise delegated to the minister responsible.

The question of providing information to Parliament is an interesting one, because there is no obligation to disclose the details of the grants and contributions provided beyond that which is provided through legislation or through an appropriation act.

However, when the main estimates are tabled there is quite extensive detail of the specific class grants or the target groups on the contribution side provided to Parliament in the estimates; more detail than is actually required.

I would like now to open a parenthesis here for a moment and talk about those granting agencies that are at arm's length from the government—the Canada Council,

## [Traduction]

p. 100 du total des dépenses prévues pour le gouvernement du Canada.

Laissez-moi maintenant vous expliquer le rôle et les responsabilités du chacun des intervenants.

**Le vice-président:** Monsieur Cappe, voudriez-vous nous expliquer ce que représentent les 72,6 milliards de dollars que vous venez de mentionner?

**M. Cappe:** Il s'agit des sommes versées sous forme de subventions, de contributions, et d'autres transferts de paiement, et qui représentent environ 49 p. 100, c'est-à-dire presque la moitié, de l'ensemble des dépenses prévues au budget du gouvernement.

Revenons aux rôle et responsabilités de chacun et commençons par le ministre. La responsabilité ministérielle a déjà été étudiée à fond, dès 1967, par la commission Glassco et à nouveau en 1979, par la commission Lambert. L'essentiel, c'est de savoir que les ministres et leurs sous-ministres sont chargés de contrôler la façon dont on dépense les bonds publics. Les ministres doivent donc essentiellement répondre de la façon dont l'argent des subventions et des contributions est dépensé. Le Conseil du Trésor se borne, dans tout ce processus, à distribuer aux ministères un énoncé de politique dans lequel il fixe les principes d'uniformité de traitement et établit les modalités de contrôle financier.

Dans le cas des subventions individuelles—rappelez-vous qu'elles sont inconditionnelles—le Conseil du Trésor détermine l'admissibilité des bénéficiaires aux termes d'une loi de crédits votée par le Parlement. Vous voyez donc que les conditions d'admissibilité sont bien précisées dans le cas des subventions individuelles. Les subventions accordées à une catégorie de bénéficiaires, par ailleurs, doivent elles aussi répondre à des conditions d'admissibilité. Le Conseil du Trésor peut déléguer aux ministres la tâche de définir ces conditions, mais il se la réserve généralement. Les conditions doivent parfois être approuvées par le gouverneur en conseil, qui sera le dernier à se prononcer après avoir entendu la recommandation du Conseil du Trésor.

Dans le cas des contributions, les conditions sont fixées par le Conseil du Trésor, à moins que cette tâche n'ait été déléguée au ministre compétent.

La divulgation d'informations au Parlement est une question intéressante, puisque rien n'oblige qui que ce soit à divulguer d'autres détails sur les subventions et les contributions que ceux qui sont prévus par la loi visée ou la loi de crédits.

Cependant, on trouve dans le budget des dépenses principale beaucoup d'informations sur les transferts à des catégories de bénéficiaires, dans le cas de subventions, ou sur les groupes récipiendaires, dans le cas des contributions; on y trouve d'ailleurs beaucoup plus de précisions qu'il n'est nécessaire d'en avoir.

Laissez-moi maintenant ouvrir une parenthèse et vous parler des organismes subventionnaires qui sont indépendants du gouvernement, comme le Conseil des

## [Text]

the National Research Council, and a number of other granting agencies—where to ensure that the grants are made on the basis of merit, there is no requirement for Treasury Board approval, so the granting agencies are established and have discretion in how they will make their grants. Of course, in the enabling legislation for those agencies there may be specific requirements indicated.

• 0945

The terms and conditions I spoke of a moment ago, which will be provided by the Treasury Board through an agreement, might contain the definition of the class itself, the maximum amount payable, and a schedule for payment. It does not seem to be prudent to make the payment all at once if it is seen that the payment is to go for a nature of expenditure that will take place over time. It may cover the time period for repayments if the contributions are to be made repayable, and the terms and conditions also specify the procedures for verifying eligibility. They might also specify the evaluation criteria to be used *ex post facto* in assessing how the money has been spent.

In terms of the audit requirements I spoke of earlier, only contributions are subject to audit. Grants are given unconditionally; contributions are given subject to audit. However, the eligibility and entitlement conditions on grants may be verified by the minister responsible.

Let me just summarize. This is a very cursory overview, but we can answer your questions and get into some more detail if you like. I would emphasize that the minister responsible for the program is indeed responsible, and he or she is to be held to account. The Treasury Board's role is to approve the scheme itself, and the terms and conditions in the case of a contribution.

The specificity of the legislation as passed by Parliament in the case of a statutory program will govern the degree of control that one can expect to be exercised. If you have very general, very broad wording, then that leaves more room for discussion than a situation where Parliament passes a law with very specific, fully articulated criteria.

Monsieur le président, nous sommes prêts pour répondre à vos questions.

**Mr. Fontana (London East):** Let me just deal with this question and the differential between grants and contributions. Of that \$72.6 billion, or 49%, you said was grants, contributions, and other transfers, how much is under the grants category?

The reason why I ask is that it gets back to whether or not there should be an audit of those funds. You indicated

## [Translation]

Arts et le Conseil national de recherches, notamment. Pour faire en sorte que les subventions qu'ils accordent sont fonction de la valeur du projet, ces organismes ne sont aucunement tenus d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Vous voyez donc que ces organismes subventionnaires ont toute la latitude voulue dans la façon dont elles peuvent choisir leurs bénéficiaires. Mais n'oubliez pas que la loi portant création de ces organismes mentionne quand même des critères précis.

Les conditions dont je viens de parler et que prévoit le Conseil du Trésor dans son accord peuvent définir, par exemple, la catégorie de bénéficiaires, le montant maximal à verser et un échelonnement des paiements. En effet, si, par exemple, les dépenses doivent s'effectuer sur plusieurs mois, il semble plus prudent d'accorder le montant en plusieurs versements. Si la contribution est remboursable, on peut établir par exemple, la période de remboursement. Les conditions d'attribution des subventions ou des contributions précisent également les mécanismes de vérification de l'admissibilité. On peut également mentionner dans les conditions des critères d'évaluation post facto de la façon dont l'argent a été dépensé.

J'ai parlé plus tôt de vérifications: seules les contributions font l'objet d'une vérification, puisque les subventions sont attribuées inconditionnellement. N'oubliez pas cependant que le ministre intéressé peut vérifier les conditions d'admissibilité, dans le cas des subventions.

Je résume. Même si cet aperçu est général, n'oubliez pas que nous pourrons répondre plus en détail à vos questions. Je souligne que le ministre dont relève le programme est imputable devant le Parlement puisqu'il doit répondre de la façon dont les deniers publics sont dépensés. Le rôle du Conseil du Trésor se borne à approuver l'ensemble du programme ainsi que les conditions d'attribution pour ce qui est des contributions.

Dans les cas de programmes législatifs, on ne pourra contrôler la façon dont l'argent est dépensé que dans la mesure où la loi adoptée par le Parlement est précise à cet égard. En effet, si le texte de la loi est très général, il laisse donc plus de liberté que si le libellé est très précis et que le texte contient des critères bien définis.

Mr. Chairman, we will be happy to answer your questions.

**Mr. Fontana (London-Est):** Laissez-moi revenir à la différence qui existe entre les subventions et les contributions. Vous avez dit que 49 p. 100 des dépenses gouvernementales, soit quelque 72,6 milliards de dollars, représentaient les subventions, contributions et autres paiements de transfert: combien représentent exactement les subventions?

Si je vous pose la question, c'est que je me demande si on ne devrait pas aussi pouvoir en faire une certaine

## [Texte]

that there is an audit with respect to contributions. I would imagine there is an audit with respect to other transfers, but you also highlighted the fact that there is no audit requirement for the grants even though they have to meet certain eligibility requirements. I understand that, but an audit function is much more than that, as we all know. I am just wondering whether or not this has been the way it always has been, and whether or not the Auditor General or any other body has indicated that grants should be audited in much the same fashion as contributions.

Secondly, you indicated that in the estimates class grants may have been mentioned, and maybe contributions, but individual grants were not specifically mentioned in the estimates. Maybe I heard incorrectly, or maybe you did not mention it, but are individual grants specified in the estimates at all?

• 0950

**Mr. Cappe:** Let me make a couple of comments and then Mr. Lacombe can comment on the difference between grants and contributions in numbers, and Mr. McCrindell can comment on the question of audit.

The general comment I would make is that you have to go back to the rationale for why you are giving a grant as opposed to a contribution. When you provide the money as a grant, you are specifically saying that you think their organization, be it a business, a volunteer group or whatever, has some noble purpose. As provided by Parliament, you say that Parliament and the government are prepared to see that money go for their purposes but that you do not care, within that realm of their purposes, how that money will be spent. For a contribution, however, you are saying that you want to see that the money was spent for a specific purpose. The role of the audit, then, is to see that the money was not used to go to uses other than the specified purpose under the terms and conditions. I think you have to come back to that rationale.

**Mr. Fontana:** But do you not think—and again we are talking public moneys, as trustees of public moneys regardless of whether it is a contribution or a grant, and I understand the difference—it would be prudent on the government's part to essentially make sure that the grants being transferred to certain organizations were being put to the use for which they were meant? Should the government require those groups to, for instance, give them an annual statement or something that says, yes, the money they have received from Canadians has gone for such and such a purpose?

I know we used to do that in municipal government all the time. Perhaps it was easier at that level than it is at this level, but we found there was a great advantage in doing that with respect to the grants as well as the contributions.

## [Traduction]

vérification. Vous avez dit que seules les contributions étaient vérifiées. Je suppose aussi que l'on vérifie dans une certaine mesure les autres transferts. Vous avez cependant affirmé, et souligné, que même si les subventions doivent répondre à certains critères d'admissibilité, elles ne faisaient l'objet d'aucune vérification. Fort bien, mais une vérification en bonne et due forme dépasse de loin, comme nous le savons tous, la simple vérification des critères d'admissibilité. Cela a-t-il toujours été le cas? Le vérificateur général, par exemple, n'aurait-il pas affirmé qu'il serait opportun de vérifier les subventions tout comme on le fait pour les contributions?

Deuxièmement, vous avez affirmé que l'on pouvait trouver dans les prévisions budgétaires la liste des subventions à des catégories de bénéficiaires, de même que les contributions, mais pas celles des subventions individuelles. Je vous ai peut-être mal entendu. Pourriez-vous nous confirmer que l'on ne précise pas, dans les prévisions budgétaires, les subventions individuelles?

**M. Cappe:** Permettez-moi de faire quelques commentaires, et ensuite, M. Lacombe vous expliquera la différence, en chiffres, entre les subventions et les contributions et M. McCrindell abordera l'aspect vérification.

D'une façon générale, il faut s'interroger sur le bien-fondé d'accorder une subvention par opposition à une contribution. Lorsque vous donnez une subvention, cela revient à dire expressément que vous pensez que tel organisme, telle entreprise, tel groupe de bénévoles, etc., est engagé dans une noble cause. Tel que prévu par le Parlement, vous vous trouvez à dire que le Parlement et le gouvernement sont disposés à verser un montant à ce groupe pour ses fins, et que dans la mesure où le groupe respecte ses objectifs, il peut dépenser l'argent comme il l'entend, par contre, en ce qui concerne la contribution, vous voulez que l'argent serve à atteindre un objectif précis. Dans ce cas, la vérification sert à s'assurer que l'argent n'a pas servi à d'autres fins que celles prévues dans les modalités de l'accord. Il faut donc revenir aux raisons.

**M. Fontana:** Ne pensez-vous pas—après tout il s'agit des deniers publics et vous êtes fiduciaires des deniers publics, qu'il s'agisse d'une contribution ou d'une subvention et je comprends la différence—ne serait-il pas plus prudent que le gouvernement s'assure que les subventions accordées à certains organismes servent bel et bien aux fins prévues? Le gouvernement ne devrait-il pas exiger que ces groupes envoient par exemple un bilan annuel ou un autre document qui certifie que l'argent reçu des Canadiens a bien servi à telle ou telle fin?

C'est ce que vous faisions toujours au niveau municipal. C'est peut-être plus facile à ce niveau, mais nous trouvions qu'il était très avantageux de procéder ainsi, qu'il s'agisse de subventions ou de contributions.

## [Text]

**Mr. Cappe:** Before I ask my colleagues to comment, I would just note that in some respects there is a difference between a grant and a contribution, looking at the criteria *ex ante* versus *ex post*.

The focus in the grant situation is really on the eligibility and entitlement criteria. Parliament is saying that this class of individuals is worthy of being financed in their activity, and that if they meet those criteria, they are prepared to fund them. On the contribution side, you are doing it *ex post*.

**Mr. Barry Lacombe (Assistant Secretary, Treasury Board of Canada):** Just in terms of the rough orders of magnitude, these would be 1989-90 dollars. I think grants were around \$23 billion, contributions around \$26 billion, and the rest would be composed of other transfer payments. Roughly, that is the breakdown of the funding.

In terms of the question of audit, as Mr. Cappe has said, a grant is an unconditional transfer. Nevertheless, there does have to be verification of eligibility and entitlement to ensure that people or groups are qualified to receive the grant.

It does depend on what one means by the audit, but given that it is unconditional, it seems to me that the current process with regard to grants does allow one to provide assurance that in fact the recipient meets the eligibility requirements of the grant program. However, given that it is unconditional, it seems to me that it would be hard to go beyond that in terms of some audit function.

**Mr. J.Q. McCrindell (Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy Branch, Treasury Board of Canada):** It is worth noting that when you talk about grants you include in that particular category such major statutory programs as old age security payments and family allowance payments. Indeed, there you have very clear criteria stated in legislation as to when an individual becomes eligible for that type of payment.

As far as a number of small grant payments are concerned, where we have them under classes we do indeed require terms and conditions with respect to eligibility, which can be quite stringent.

I do have from our policy a quick *aperçu*. If there is a class of recipients who are eligible for certain types of grants, Treasury Board requires terms and conditions that give a clear definition of the class of recipients and an explanation of the manner in which the grant furthers program objectives, a description of the supporting material required by an applicant, the maximum amount payable, the organizational positions to which the minister will delegate authority to make decisions on applications, the proposed instalment payment schedule, where it is required that the money should be paid out over a period of time—

## [Translation]

**M. Cappe:** Avant de demander à mes collègues de répondre, j'aimerais simplement signaler qu'à certains égards, il existe une différence entre une subvention et une contribution, pour ce qui est de l'application de certains critères avant plutôt qu'après l'attribution.

Dans le cas d'une subvention, tout repose en réalité sur le critère d'admissibilité. Le Parlement se trouve à dire que telle catégorie de personnes méritent d'être encouragées financièrement dans leurs activités et que si elles respectent certains critères, on est disposé à les financer. Dans le cas des contributions, ce jugement se fait après.

**M. Barry Lacombe (secrétaire adjoint, Conseil du Trésor du Canada):** Pour vous donner une idée, voici ce dont il s'agit, en dollars de 1989-1990: les subventions se chiffrent à environ 23 milliards de dollars et les contributions, à environ 26 milliards de dollars, le reste étant d'autres paiements de transfert. C'est grosso modo la ventilation de ce poste.

En ce qui concerne la vérification, comme l'a dit M. Cappe, une subvention est un transfert inconditionnel. Toutefois, nous effectuons une vérification de l'admissibilité afin de nous assurer que les bénéficiaires, particuliers ou groupes, y ont bel et bien droit.

Tout dépend de ce que l'on entend par vérification, mais compte tenu du fait que les subventions constituent un transfert inconditionnel, à mon avis la procédure actuelle nous permet de nous assurer que le bénéficiaire d'une subvention répond aux critères d'admissibilité du programme. Mais comme il s'agit d'une attribution inconditionnelle de fonds, à mon avis nous pouvons difficilement effectuer une vérification plus approfondie.

**M. J.Q. McCrindell (sous-contrôleur général, Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coûts, Conseil du Trésor du Canada):** Il ne faut oublier que lorsqu'il est question de subventions, il faut inclure des programmes prévus par la loi tels que les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales. La loi prévoit très clairement les critères selon lesquels une personne peut avoir droit à ces prestations.

Dans le cas de nombre de subventions de montant restreint, accordées à des catégories de bénéficiaires, nous imposons des critères d'admissibilité assez strictes.

J'ai ici un court résumé de notre politique. Lorsqu'une catégorie bénéficiaire est admissible à certains types de subventions, le Conseil du Trésor exige que les subventions soient fondées sur les critères suivants: une définition claire de la catégorie de bénéficiaires admissibles et une explication de la manière dont la subvention favorise la réalisation des objectifs du programme, une description des documents justificatifs qui doivent accompagner la demande présentée par un bénéficiaire éventuel, la somme maximale payable à chaque bénéficiaire, les postes hiérarchiques dont les titulaires seront habilités, en vertu des pouvoirs que leur déléguera le ministre, à prendre des décisions relatives

[Texte]

[Traduction]

• 0955

**Mr. Fontana:** I think you have made your point that in certain cases it could be. But who is to say that with those definitions and those specific terms and conditions in fact it has been followed up by anything? That is why I say the audit function essentially does it on the contribution side—and I agree you would not want to do that with OAS or family allowances and those other things—but within that envelope of \$23 billion there obviously is some of that discretionary money that goes to either classes or individuals.

While I would agree that the terms of the agreement... and I guess there is no agreement, because they are unconditional. As long as the group is worthy and eligible, the money is transferred, and you leave it up to that group to make sure they are using it for the purposes for which it was transferred. But I am saying the audit is the check and balance to make sure those funds were used for the purposes of all those things you said.

Has the department ever considered looking at doing an audit, or even random audits, or essentially asking the classes of groups and individuals to submit something, so you put the onus again on those groups or individuals to ensure those moneys have been put to the purposes for which they were meant?

**Mr. Cappe:** You are really asking the question of why you would give a grant as opposed to a contribution.

**Mr. Fontana:** That is right.

**Mr. Cappe:** The answer, of course, is that in reviewing the proposals from departments for appropriated programs, and in reviewing legislation the government might propose, those are issues which are always being addressed: is it appropriate in a particular circumstance to set up a program that would be a grant program as opposed to a contribution program where essentially there is no assurance the money will be used for its public policy purposes? The role of the Treasury Board in approving the proposals of the government's appropriations is to ensure there is the right balance between grants and contributions. So in looking at each program we would ask why this is a grant rather than a contribution. Of course you could go through the list and pick out some that are on the margin, but by and large that is the question we are continuously asking.

**Mr. Lacombe:** Part of the terms and conditions associated with grant programs, if we thought it would be appropriate in light of the grant program, taking into account your point about the difference across them, is the provision of evaluation criteria that would demonstrate that in fact this grant program was serving the program's intended objectives. So it is not an audit, but it is a measure of effectiveness of how well this grant

aux demandes de subvention, les calendriers des versements proposés lorsque le remboursement doit s'échelonner sur une période de temps... .

**M. Fontana:** Je pense que vous avez bien défendu votre position. Toutefois qui est en mesure de constater si ces définitions, si ces critères d'admissibilité ont été respectés? C'est pourquoi je disais que l'on fait la vérification des contributions—et je concède qu'on ne veut pas le faire dans le cas des prestations de sécurité de la vieillesse ou des allocations familiales—mais de ces 23 milliards de dollars, manifestement une partie aura été versée soit à une catégorie ou à des personnes.

Je conviens que les critères d'admissibilité—et je suppose qu'il n'y a aucun accord puisque les subventions sont inconditionnelles. Dans la mesure où le groupe continue d'être admissible, on lui verse la subvention et vous vous en remettez au groupe de s'assurer qu'il utilise cet argent aux fins prévues. Mais toutefois, à mon avis, c'est grâce à la vérification que l'on peut déterminer si tous les critères que vous avez énumérés ont été respectés.

Le ministère a-t-il songé à effectuer une vérification ou même des vérifications au hasard, ou encore à demander à des catégories de groupes ou de personnes de soumettre une documentation de façon que l'on puisse s'assurer que les subventions ont été utilisées aux fins prévues?

**M. Cappe:** En fait, vous me demandez pourquoi nous accordons une subvention plutôt qu'une contribution.

**M. Fontana:** En effet.

**M. Cappe:** Evidemment, dans l'examen des propositions de financement de programmes des ministères, dans l'examen des projets de loi, on se pose toujours les questions suivantes: convient-il, dans telle ou telle circonstance, d'établir un programme et de le financer par subvention plutôt que par contribution, même si essentiellement, dans de tels cas, on n'a aucune garantie que l'argent servira aux fins prévues d'intérêt public? Le Conseil du Trésor a le mandat de maintenir un équilibre entre les subventions et les contributions lorsqu'il autorise les demandes de financement d'organismes gouvernementaux. Dans l'examen de chaque programme, nous nous demandons pourquoi une subvention ici plutôt qu'une contribution. Bien sûr, on pourrait examiner la liste et relever des cas marginaux; toutefois d'une façon générale, nous nous interrogeons constamment sur cette distinction entre les deux.

**M. Lacombe:** Les conditions d'admissibilité associées au programme de subventions consistent en partie à se demander si à la lumière des objectifs du programme, un critère d'évaluation a été prévu qui permette de déterminer si le programme répond effectivement aux objectifs prévus. Il n'y a donc pas de vérification, mais un examen de la façon dont la subvention permet d'atteindre les objectifs du programme. Nous incluons ce critère, le

## [Text]

is being used to serve the program's purpose. That is one of the items that would be contained, where appropriate, in the terms and conditions of a grant program.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Gentlemen, one of the things in Mr. Cappe's presentation that triggered a series of questions was the point on grants and contributions to groups or organizations, departments; and one of the ones you mentioned was the Canada Council. If I can just get some clarification for my own edification, when these grants go out to these groups, do they have to meet a criterion such as you have set out in your materials, and what control does Treasury Board have on a group such as the Canada Council? I am not selecting them for any particular reason, except that happens to be one you mentioned.

**Mr. Cappe:** Let me rephrase your question, if I may, and ask: what control does Parliament have over it? The answer to that, it strikes me, is in the enabling legislation. When the councils were established they were given a project or policy purpose in the legislation, and they may or may not have been given conditions on which they would grant the money. The Treasury Board, for cultural policy granting programs, and for many of the research granting programs, although not all, establishes an arm's-length relationship so there is no prospect of allegation that the government is using the terms and conditions it places on the granting agencies to affect the target groups it will give the money to. So in a sense it is a self-imposed restriction.

• 1000

An analogous kind of restriction is where we take some Crown corporations and do not subject them to Part X of the Financial Administration Act, where the Governor in Council has directive power, because of their being cultural organizations; for example, the CBC.

So we have a number of systems to hold ourselves in check, if you will, to not allow for the government to give directions. So the simple answer to your question is that the Treasury Board does not have any control, aside from the proposals that come to Parliament for the actual appropriations that will be made to those granting councils, where there is this particular arm's length relationship.

**Mr. Whittaker:** In one of the sections of material you provided us you have given part of the Secretary of State's \$3.1 billion as an example of various grants. Now, are the grants that go out from the Secretary of State department policed—if I can put it in those terms—by Secretary of State, all these grants that have been listed, such as the various friendship centres, the women's centres? When they make their applications, are they done through Secretary of State or is there some other check or balance on those particular applications?

## [Translation]

cas échéant, dans les critères d'admissibilité d'un programme de subventions.

**M. Whittaker (député de Okanagan—Similkameen—Merritt):** Messieurs, l'un des points de l'exposé de M. Cappe qui suscite plusieurs questions dans mon esprit, c'est celui des subventions et contributions à des groupes, organismes ou ministères; vous avez notamment mentionné le Conseil des arts. Pour ma propre édification, j'aimerais avoir quelques précisions. Lorsque vous octroyez des subventions à de tels groupes, doivent-ils répondre à des critères que vous avez fixés et quel contrôle le Conseil du Trésor exerce-t-il sur des groupes tels que le Conseil des arts? Je n'ai aucune raison de choisir ce groupe en particulier sauf que vous l'avez mentionné.

**M. Cappe:** Permettez-moi de reformuler votre question et de demander: quel contrôle le Parlement exerce-t-il? Tout vient de la loi habilitante. Lorsque l'on crée des conseils, la loi leur fixe un objectif en fonction d'un projet ou d'une politique assorti parfois de critères d'admissibilité aux subventions. Le Conseil du Trésor, dans le cas de ses programmes de subventions des arts ainsi que de nombreux programmes de recherche, crée une relation sans lien de dépendance de façon que l'on ne puisse pas reprocher au gouvernement d'avoir recours aux conditions imposées à l'organisme subventionnaire pour atteindre les groupes auxquels elle accorde des fonds. C'est donc une restriction que le Conseil du Trésor s'impose.

De même, nous ne assujettissons pas certaines sociétés d'État à la partie X de la Loi sur l'administration financière, c'est-à-dire au gouverneur en conseil, parce qu'il s'agit d'organismes culturels, par exemple Radio-Canada.

Il y a donc en place plusieurs mécanismes qui nous lient les mains si on veut, qui empêchent le gouvernement de s'ingérer. Simplement donc, le Conseil du Trésor ne possède pas de pouvoirs, sauf lorsque sont faites au Parlement les demandes de crédit de ces conseils subventionnaires sans lien de dépendance avec le gouvernement.

**M. Whittaker:** Dans l'un des documents que vous nous avez fournis, vous citez l'exemple du Secrétariat d'État dont les diverses subventions se chiffrent à 3,1 milliards de dollars. Est-ce que vous surveillez l'utilisation des subventions versées par le Secrétariat d'État—si je puis m'exprimer ainsi—toutes ces subventions qui figurent ici, comme celles aux centres d'amitié, aux centres pour femmes? Lorsque ces groupes présentent une demande, est-ce le Secrétariat d'État qui décide de la subvention ou avez-vous d'autres moyens de vérifier le bien-fondé de ces demandes?

## [Texte]

**The Vice-Chairman:** By way of clarification, Mr. Whittaker, I think the material you have has been prepared by our researchers. I am not sure if the witnesses have it in front of them or not, but the clerk is going to see that they do.

**Mr. Lacombe:** In the case of the Secretary of State, looking quickly at the information here, where these would represent class grants the terms and conditions probably would have been approved by the Treasury Board. But the Secretary of State is then responsible for determining eligibility, making sure the payments are done in accordance with the approved terms and conditions by the Treasury Board. They strike me as being the normal kind of class grant or contribution program and, as such, would have to comply with the *Guide to Financial Administration* and the conditions outlined in that guide with regard to terms and conditions, items of eligibility, audit if it were a contribution, evaluation and those kinds of things, most definitely.

**Mr. Whittaker:** So there is the broad class grant, and the class grant is given to the Department of the Secretary of State in this example I have given, and it is up to them to ensure that they fall within the classification.

**Mr. Lacombe:** The terms and conditions that would have been approved by the Treasury Board.

**Mr. Cappe:** To come back to the point that was raised earlier, those terms and conditions would have been terms and conditions specifying the eligibility and entitlement criteria. So the role of the Secretary of State, pursuant to the Treasury Board policy, is to ensure that everyone to whom they are giving the money meets those terms and conditions.

**Mr. Whittaker:** That would be the same, then, through the various departments, whether it be Secretary of State for seniors, for instance, as far as New Horizon grants go—

**Mr. Lacombe:** Exactly. The major difference, as Mr. Cappe has said, would be those agencies at arm's length, which are the granting councils, certain Crown corporations such as the CBC.

**Mr. Whittaker:** Once these grants or contributions are made by them, is there a further audit function at any stage by Treasury Board, for instance?

• 1005

**Mr. McCrindell:** If it is a grant, as we indicated earlier, then there is no audit. If it is a contribution then every contribution is pursuant to an audit, but the degree to which auditing is done is left to the discretion of the manager.

For example, if there was a contribution under New Horizons—for example, it may be merely \$1000 to a particular old age citizens group—then it probably would

## [Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur Whittaker, je pense que la documentation dont vous parlez a été préparée par nos attachés de recherche. Je ne sais pas si les témoins l'ont en main, mais nous allons nous en assurer.

**M. Lacombe:** En ce qui concerne le Secrétariat d'État, si je regarde rapidement ces renseignements, dans le cas des subventions versées à une catégorie de bénéficiaires, le Conseil du Trésor approuve normalement les conditions du programme. Il revient ensuite au Secrétariat d'État d'établir l'admissibilité des requérants, de s'assurer que les versements sont effectués conformément aux exigences du Conseil du Trésor. Dans le cas des subventions qui figurent ici, il s'agit à mon avis de subventions ou de contributions accordées à des catégories de bénéficiaires tout à fait normales et comme telles, conformes au *Guide d'administration financière* et aux conditions qui y sont énoncées ainsi qu'aux critères d'admissibilité, de vérification s'il s'agit d'une contribution, d'évaluation, etc. qui s'y trouvent.

**Mr. Whittaker:** Il existe donc une catégorie générale de subventions et dans l'exemple que je vous ai donné, celui du Secrétariat d'État, c'est à ce ministère de s'assurer que les demandes de subvention répondent aux critères de la catégorie.

**M. Lacombe:** Des critères d'admissibilité acceptés par le Conseil du Trésor.

**M. Cappe:** Pour revenir en arrière, ces conditions prévoient les critères d'admissibilité. Le Secrétariat d'État, conformément à la politique du Conseil du Trésor, doit s'assurer que chaque bénéficiaire d'une subvention répond aux critères d'admissibilité pertinents.

**Mr. Whittaker:** Il en serait de même dans les autres ministères, que ce soit le ministère d'État pour les personnes âgées, qui verse par exemple des subventions dans le cadre du programme Nouveaux horizons—

**M. Lacombe:** Exactement. Comme l'a mentionné M. Cappe, la grande différence se trouve au niveau des organismes sans lien de dépendance, c'est-à-dire les conseils subventionnaires et certaines sociétés d'État telles que Radio-Canada.

**Mr. Whittaker:** Une fois la subvention ou la contribution versée, le Conseil du Trésor intervient-il encore, par exemple en effectuant une vérification?

**M. McCrindell:** Comme nous l'avons dit précédemment, s'il s'agit d'une subvention, il n'y a pas de vérification. S'il s'agit d'une contribution, la vérification est obligatoire mais son étendue est laissée à la discrétion du gestionnaire.

Par exemple, si une contribution était versée dans le cadre du programme Nouveaux Horizons—par exemple 1.000\$ à un groupe du troisième âge—it ne serait

## [Text]

not pay to hire one of the big eight and do an audit and pay them \$500. So in cases like that the manager would be cost-effective in doing the degree of audit that was necessary to ensure compliance and good value for money.

**Mr. Whittaker:** On the larger grants and contributions, if we look at the conflict rules, is there any follow-up, for instance, on conflict rules to ensure that various grants or contributions made have in fact complied with the conflict rules, and if they have not, then what teeth are there in the legislation? Can you give us any idea?

**Mr. Cappe:** Indeed, in the guide on financial administration, which is the policy statement by the Treasury Board, there is a specific requirement that:

Applicants for contributions shall provide to the contributor answers to the following questions: Do you presently employ in your business a former public office public holder

and it goes down the list of those conflict rules. So that is really the requirement for meeting the terms of the conflict of interest and post-employment code guidelines.

**Mr. Whittaker:** Is there any assurance or are there any penalties in the event that our conflict guidelines are not dealt with or are overlooked in giving a grant?

**Mr. Lacombe:** My understanding of the way the process works is that this is done before the decision is made on whether to provide the contribution, let us say. So it is before the fact, at the time of application, and there has to be a test and proof that the conditions underlying the conflict of interest and post-employment code are in fact followed, but it is done in advance of making the judgment about providing the grant or contribution.

**Mr. Whittaker:** So what you are telling me is that you should never—

**Mr. Lacombe:** You would be ineligible to receive, in this case, a contribution if in fact there was not satisfactory evidence that there was no conflict of interest.

**Mr. Cappe:** Mr. Lacombe's point is that there is a requirement that you show compliance, and I took the meaning of your question to say, well, what if the manager did not meet the guide on financial administrations requirements?

Indeed, each department's internal audit operation, on a schedule to be determined by the department in terms of assigning its own priorities to its own good management, might have this kind of element audited in the normal course of events. I do not want to say that this is necessarily the case, but indeed internal audit is done throughout the range of all departments and it is up to the deputy minister to assure themselves that these requirements are being met. So in that respect this would be treated much like all the other requirements on a manager for financial probity.

## [Translation]

probablement pas rentable de retenir les services d'une des huit grosses boîtes de comptables au coût de 500\$ pour faire une vérification. Dans un tel cas, c'est au gestionnaire de décider du genre de vérification à effectuer.

**M. Whittaker:** En ce qui concerne les subventions et contributions plus importantes, qu'en est-il des conflits d'intérêts; fait-on un suivi pour s'assurer par exemple que les subventions et contributions versées l'ont été conformément au code régissant les conflits d'intérêts et dans le cas contraire, quels sont les recours juridiques? Pouvez-vous nous en donner une idée?

**M. Cappe:** Justement dans le guide sur l'administration financière, l'énoncé de politique du Conseil du Trésor prévoit expressément ce qui suit:

Les demandeurs de contribution répondront à l'intention du donneur aux questions suivantes: votre commerce ou établissement a-t-il actuellement à son service un ancien fonctionnaire qui a quitté l'administration fédérale,

suit ensuite la liste des règles régissant les conflits d'intérêts du code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

**M. Whittaker:** Avons-nous des garanties, existe-t-il des sanctions si le code n'a pas été respecté dans l'octroi d'une subvention?

**M. Lacombe:** D'après ce que j'en sais, il faut se conformer à cette procédure avant l'octroi d'une contribution. C'est au moment de la demande et il faut démontrer que l'on répond aux normes du code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat, et ce à l'avance.

**M. Whittaker:** Donc vous me dites qu'il ne faut jamais...

**M. Lacombe:** Vous ne seriez pas admissible à une subvention si vous n'aviez pas d'abord pas fait la preuve que vous n'êtes pas en conflit d'intérêts.

**Mr. Cappe:** Selon M. Lacombe, il faut se conformer au code, mais je pensais que vous aviez demandé ce qui arrive si le gestionnaire ne se conforme pas au guide sur l'administration financière?

En fait, les services de vérification internes de chaque ministère, selon les priorités qui lui sont propres, peuvent procéder à une vérification. Je ne veux pas dire que ce soit toujours le cas, mais une vérification interne se fait dans tous les ministères et il revient aux sous-ministres de s'assurer que l'on a respecté ces critères. Sur ce plan, on exige la même probité financière du gestionnaire qu'en tout autre chose.

## [Texte]

**Mr. Whittaker:** When the grants or contributions are turned over to departments, or to councils for that matter, are they turned over in the manner as set out in the guidelines? If the total contribution, as I understand it, is \$500 and over then the amount is turned over on a monthly basis, whereas it is turned in quarterly in other... Is this what is done for departments? Is this what is done for, say, the Canada Council—if they they are granted  $x$  dollars then they are given that at one-twelfth of  $x$ ?

**Mr. McCrindell:** For any organization covered under our policy, and that is basically all departments and boards and the departmental corporations, they must follow what you are referring to, the cash management guidelines, which is that you should only pay the money out on the basis of required net disbursement needs, but not give them a lump sum in advance.

**Mr. Whittaker:** Right. Is that done through departments also?

**Mr. McCrindell:** Yes.

• 1010

**The Vice-Chairman:** I would like to advise the committee that we have some guests with us, seven ladies and gentlemen who are officials in the Polish government visiting Canada and having a look at the way in which the Government of Canada conducts its business.

I would like to welcome all of you and to say to you that the public accounts committee is, in a sense, the audit committee or watchdog of the House of Commons.

The Standing Committee on Public Accounts is one of approximately 20 standing committees, composed of members of the three parties of the House of Commons, which are the Liberal Party, the New Democratic Party and the governing Progressive Conservative Party. These committees meet each week, sometimes several times.

Our particular committee examines the Public Accounts of Canada and the Auditor General's annual report to the House of Commons. From time to time we hear witnesses from various departments and agencies of the government, as well as from Crown corporations.

We are currently hearing officials from the Treasury Board and the Office of the Comptroller General, and the discussion is in regard to payments the Government of Canada makes to various organizations and groups by way of grants and contributions, as you may have gathered. Our interest in this process, as a committee, is one of accountability.

Governments anywhere only have moneys that they obtain from their individual citizens, and we in this committee, on all sides, perceive in a non-partisan way that our fundamental and first role is to ensure accountability, in that citizens of the country can rest assured that their tax money is being spent properly, if

## [Traduction]

**M. Whittaker:** Lorsque l'on remet les budgets de de subventions ou de contributions aux ministères, ou même aux conseils subventionnaires, doit-on se conformer à certaines directives? Si le montant global de la contribution se chiffre à 500\$ ou plus, la remise doit être mensuelle, alors que dans d'autres cas, c'est par trimestre... Procède-t-on de la même façon dans le cas des ministères? Est-ce ainsi que l'on procède dans le cas du Conseil des arts—si l'on accorde  $x$  dollars au Conseil des arts, est-ce en 12 versements égaux?

**M. McCrindell:** Tous les organismes assujettis à notre politique, essentiellement tous les ministères, organismes et sociétés d'État doivent se conformer aux directives de gestion de la trésorerie dont vous parlez, c'est-à-dire qu'il ne faut pas verser quoi que ce soit tant que l'on ne connaît pas les besoins nets et qu'il ne faut jamais accorder d'avances globales.

**M. Whittaker:** Très bien. Les ministères font-ils la même chose?

**M. McCrindell:** Oui.

**Le vice-président:** Chers collègues, j'aimerais signaler la présence de sept invités, hauts fonctionnaires du gouvernement polonais qui sont au Canada pour voir comment fonctionne notre gouvernement.

Je vous souhaite la bienvenue à tous et à toutes. Le comité des comptes publics, est, en quelque sorte, le comité de vérification ou de surveillance de la Chambre des communes.

Le Comité permanent des comptes publics est l'un des quelque 20 comités permanents composés de députés des trois parties de la Chambre des communes, soit le Parti libéral, le Nouveau Parti démocratique et le parti au pouvoir, le Parti progressiste conservateur. Ces comités permanents se réunissent toutes les semaines, parfois même plusieurs fois par semaine.

Notre Comité est responsable de l'examen des comptes publics du Canada et du rapport annuel à la Chambre des communes du vérificateur général. De temps à autre, nous convoquons des témoins des divers ministères et organismes du gouvernement ainsi que des sociétés d'État.

Aujourd'hui nous avons avec nous des fonctionnaires du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général. Comme vous avez pu le conclure, la discussion porte sur les paiements que le gouvernement du Canada verse aux divers organismes et groupes sous forme de subventions et de contributions. L'aspect qui nous intéresse, comme comité, c'est l'imputabilité.

Partout, les gouvernements disposent de fonds qu'ils obtiennent de leurs citoyens. Au comité des comptes publics, nous estimons tous, quel que soit le parti que nous représentons, que notre rôle fondamental à cet égard est de nous assurer que des comptes sont rendus, pour que les citoyens de ce pays aient la certitude que leurs deniers

## [Text]

not wisely, and in accordance with guidelines that are set out and universally recognized.

With that bit of explanation, we welcome you to our country and hope that what you see and hear in this place and around our capital will meet with your approval. We hope you will come to see us again.

**Mr. Worthy (Cariboo-Chilcotin):** Mr. Chairman, I would like to explore one section of the material provided by the researcher, in order to obtain a better idea of what is categorized as the auditing process and as the responsibility that the minister of that department would have. This section is one that surprised me a little. It is found in the section on the Minister of State and regards post-secondary education, funded by a transfer payment to the provinces. Is this transfer payment audited and is the Minister of State accountable and responsible for...? How would the minister judge the way in which those dollars were spent and how closely would he be able to review what happened to those dollars?

**Mr. Cappe:** Are you referring to transfers to provinces for education?

**Mr. Worthy:** For post-secondary education, in the amount of \$2.227 billion.

**Mr. McCrindell:** These make up part of the federal-provincial transfer payments and I believe that very specific criteria are contained in the legislation regarding the arrangements between the federal government and the provinces.

I cannot give you details of what that entails insofar as auditing is concerned, but it would meet the same condition, in that, even though it is a statutory federal-provincial payment, it is classified as a contribution. Some form of auditing would be necessary to satisfy the Government of Canada that the money is being spent appropriately.

**Mr. Cappe:** There is nothing to distinguish how this funding substitutes for other expenditures that a province might have made in post-secondary education, but there is an assurance that the money is spent for that purpose, so that it would not be siphoned off to meet other purposes.

• 1015

**Mr. McCrindell:** I might just mention that in the Public Accounts it says that these payments are pursuant to Part VI of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act. I do not have Part VI with me, but I imagine that would lay out what the conditions are.

**Mr. Worthy:** Maybe we could compare something like post-secondary education with... As you know, \$5.5 million went to Status of Women. How should the

## [Translation]

sont dépensés sinon sagement, du moins conformément aux règlements établis et reconnus par tous.

Cela dit, nous vous souhaitons la bienvenue au Canada et nous espérons que ce que vous verrez et entendrez ici et partout dans notre capitale rencontrera votre approbation. Nous espérons que vous reviendrez nous voir.

**M. Worthy (député de Cariboo-Chilcotin):** Monsieur le président, j'aimerais entrer dans les détails d'une partie de la documentation que nous a fournie notre attaché de recherche afin d'avoir une meilleure idée de ce que l'on appelle la vérification et de la responsabilité en la matière du ministre concerné. La partie qui m'intéresse m'a un peu surpris. Il s'agit de la partie sur le secrétariat d'État et l'enseignement postsecondaire financé par des paiements de transfert aux provinces. J'aimerais savoir si l'on fait la vérification de ces paiements de transfert et si le ministre d'État doit rendre des comptes? Sur quels critères le ministre se fonde-t-il pour déterminer si cet argent a été dépensé à bon escient jusqu'à quel point peut-il savoir ce qu'on a fait de cet argent?

**M. Cappe:** Vous voulez parler des paiements de transfert aux provinces au titre de l'enseignement?

**M. Worthy:** Je parle de l'enseignement postsecondaire dont les paiements se chiffrent à 2,227 milliards de dollars.

**M. McCrindell:** Il s'agit d'une partie du budget de paiements de transfert fédéral-provincial. Je pense que la Loi sur le financement des programmes établit prévoit des critères très précis à ce titre.

Je ne saurais vous expliquer de façon détaillée ce que cela signifie sur le plan de la vérification, mais je dirais que ces paiements doivent répondre aux mêmes critères que les contributions puisque les paiements que le gouvernement fédéral accorde aux provinces en vertu d'un loi sont considérés être des contributions. Il faut donc qu'une vérification quelconque soit faite afin que le gouvernement du Canada puisse s'assurer que l'argent a été dépensé à bon escient.

**M. Cappe:** Rien ne nous permet de déterminer que ce financement n'a pas servi à d'autres dépenses provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, mais on nous assure que l'argent est consacré à cette fin et à nulle autre.

**M. McCrindell:** J'ajouterais en passant que les Comptes publics précisent que ces paiements sont faits en vertu de la partie VI de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé. Je n'ai pas la partie VI sous les yeux, mais j'imagine qu'on y précise ces conditions.

**M. Worthy:** Nous pourrions peut-être comparer par exemple l'enseignement postsecondaire à... Vous savez que la Situation de la femme a reçu 5,5 millions de

## [Texte]

minister be held accountable for these contributions? You said that he is responsible and should be held accountable. To what extent?

**Mr. Cappe:** You are talking now about a contribution made for a particular purpose. Were the funds used for the specified purpose? That is the extent to which he can be held accountable. If the funds were used to achieve other than the objectives for which they were given, then presumably this committee or other committees of Parliament would find something wrong and call the minister in to be held to account.

We always talk within the government of both audit and evaluation. So there is the audit function in terms of whether the moneys have been used for that purpose. I think you are getting at the question of whether the money is being well spent, whether you are getting value for money. Is the minister satisfied that the money is well spent in a program sense, rather than properly spent, in the sense that it is spent on what it was given for? So he is to be held to account for the fact that the money was spent for the purpose for which it was given.

**Mr. Worthy:** So he is accountable for making sure that the National Arts Council has purchased pictures, but he is not responsible for which pictures they purchase.

**Mr. Cappe:** Absolutely not. Again I believe the Canada Council is one of those agencies for which we are at arm's length, so there is a further degree of freedom attached to how that money is spent.

**Mr. Whittaker:** How many various councils are there? You have mentioned a number, and another one just came up. Can you give us the number of council grants?

**Mr. Cappe:** These are councils that are at arm's length: the Economic Council of Canada, the Medical Research Council, the Natural Science and Engineering Research Council, NSERC, the Science Council, and the Social Science and Humanities Research Council.

I would also go further to indicate that there are a number of Crown corporations which are also analogously in a category of being at arm's length, and they include essentially cultural organizations: Canada Film Development Corporation, the CBC, Canadian Wheat Board, and IDRC, International Development Research Centre.

So a number of these agencies, for a number of reasons, are held at arm's length and I have given you a fairly long list. I cannot assure you that it is exhaustive, but I think it is pretty complete.

**The Vice-Chairman:** As a point of clarification, I think it would be useful if the committee had a complete list of

## [Traduction]

dollars. Comment peut-on demander au ministre de rendre compte de ces contributions? Vous dites qu'il est responsable et qu'il doit rendre des comptes, mais dans quelle mesure?

**M. Cappe:** Vous parlez ici d'une contribution faite à une fin spéciale. Est-ce que les fonds ont été utilisés à ces fins? C'est tout ce que doit vérifier le ministre. Si les fonds servent à réaliser des objectifs autres que ceux pour lesquels ils ont été accordés, je suppose que le comité ou les autres comités du Parlement y trouveront à redire et demanderont des comptes au ministre.

Au gouvernement, on parle toujours de vérification et d'évaluation. Il y a donc la fonction vérification qui s'assure que les fonds ont été dépensés aux fins prévues. Je pense que ce qui vous intéresse, c'est de savoir si les fonds ont été dépensés à bon escient, si on en a eu pour notre argent. Le ministre est-il convaincu que l'argent a été dépensé comme prévu, plutôt que dépensé à bon escient, dans ce sens qu'il a servi à réaliser l'objectif énoncé? On peut donc lui demander de justifier que l'argent a bel et bien été dépensé pour les fins prévues.

**M. Worthy:** Il doit donc s'assurer que le Conseil des arts a bien acheté des tableaux, mais il n'est pas responsable du choix qui a été fait.

**M. Cappe:** Précisément. Le Conseil des arts est d'ailleurs un de ces offices avec lesquels nous entretenons des relations autonomes, et qui a donc plus de liberté dans la façon dont il dépense l'argent accordé.

**M. Whittaker:** Combien de conseils différents existe-t-il? Vous en avez mentionné quelques-uns, et vous venez de m'en nommer un autre. Pourriez-vous nous dire combien on accorde de subventions à des conseils?

**M. Cappe:** Il s'agit des conseils qui ont avec nous des rapports d'autonomie: le Conseil économique du Canada, le Conseil de recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences naturelles, le CRSNG, le Conseil des sciences, et le Conseil de recherches en sciences sociales et humanités.

J'ajouterais également qu'il y a un certain nombre de sociétés d'État qui se trouvent elles aussi dans une catégorie autonome, dans laquelle on retrouve des organismes à but essentiellement culturel: la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, Radio-Canada, la Commission canadienne du blé et le CRDI, le Centre de recherche pour le développement international.

Je vous ai donné une liste assez longue de ces offices qui, pour une raison ou pour une autre, entretiennent avec nous des rapports d'autonomie. Je ne peux pas jurer de ne pas avoir oublié de groupe, mais je pense que la liste est assez complète.

**Le vice-président:** Je pense qu'il serait utile que le comité ait la liste complète des sociétés d'État qui sont

[Text]

the exempted Crowns and also any other agencies which have an arm's-length relationship with government.

**Mr. McCrindell:** The Treasury Board and the Office of the Comptroller General put out a periodic document, called the "Revisions to the Schedules of the Financial Administration Act\*\*", which gives all of the departments, agencies, boards, commissions, Crown corporations and exempted Crown corporations, and the changes that have taken place since we last made the publication. I have the most recent one, dated February 19, with me. I can leave it with the clerk.

• 1020

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. Mr. Bellemare, please.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** J'apprécie beaucoup la présentation de M. Cappe et de son groupe, surtout en ce qui a trait à la différence entre une subvention et une contribution.

J'aimerais parler des subventions. Comme mon collègue, j'ai été longtemps conseiller municipal; je l'ai été durant une vingtaine d'années. À ce titre, j'ai vu le gouvernement fédéral accorder plusieurs subventions, qui étaient bien acceptées d'ailleurs. Est-il exact que vous faites une évaluation du programme dans le cas des subventions, uniquement? Est-ce que le Conseil du Trésor, voire le ministère concerné, exige un rapport financier ou un rapport annuel de tel organisme, par exemple?

**M. Cappe:** Il n'y a pas de vérification comme telle d'un organisme qui reçoit une subvention, mais le ministère pourrait faire une évaluation de l'ensemble d'un programme, c'est-à-dire de toutes les subventions versées par le ministère. Par exemple, on se demande si ce programme atteint ses objectifs. Il n'y a pas vraiment de vérification des fonds versés par le gouvernement.

**M. Bellemare:** Je comprends très bien que vous n'exigez pas que le vérificateur général ou un autre vérificateur financier fasse une vérification, mais exigez-vous d'une association culturelle qu'elle présente dans sa demande ses objectifs, un rapport financier et ensuite un rapport annuel?

**M. Cappe:** Comme je le disais tout à l'heure, les gens qui versent les fonds doivent poser certaines questions. Par exemple, est-ce que cet organisme

meets the conditions of the eligibility and entitlement requirements of the program?

Le Conseil du Trésor établit

the entitlement conditions, and if an organism meets those conditions they are going to get the money. There is no requirement for a financial reporting on how the money was used. If the government felt it would be wise to have such a financial reporting, it would establish a contribution program instead of a grant program. In the example of the Old Age Security program, the

[Translation]

exemptées ainsi que la liste des autres offices qui entretiennent des rapports d'autonomie avec le gouvernement.

**M. McCrindell:** Le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général publient périodiquement un document intitulé *Révision aux annexes de la Loi sur l'administration financière*, où l'on trouve la liste de tous les ministères, offices, commissions, conseils, sociétés d'État et sociétés d'État exemptées, ainsi que les changements survenus depuis la dernière publication. J'ai apporté le dernier numéro qui date du 19 février. Je le laisserai à la greffière.

**Le vice-président:** Merci beaucoup. Monsieur Bellemare, s'il vous plaît.

**M. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** I appreciate very much the presentation made by Mr. Cappe and his group, especially the explanations showing the differences between grants and contributions.

I would like to talk about grants. Just like my colleague, I was town councilor a long time, 20 years roughly. During that time, the federal government gave out several grants which were most welcome, by the way. Is it true that you make an appraisal of the program only in the case of grants? Doesn't the Treasury Board or even the Department concerned demand from such organizations, financial reports or an annual report, for example?

**M. Cappe:** There is no audit per se in the case of an organization receiving a grant, however, the Department could make a general evaluation of a program, that is, of all the grants given out. For example, we may wonder whether the program has reached its objectives. But we do not really audit the spending of the funds given out by the Government.

**M. Bellemare:** I understand full well that you do not ask the Auditor General or another financial auditor to carry out an audit, but do you ask a cultural association to state its objective in its application, to table first a financial report and then an annual report?

**M. Cappe:** As I said a while ago, the people giving out the funds must ask certain questions. For example, they must ask whether this organization

répond aux conditions d'admissibilité du programme?

The Treasury Board establishes

les conditions d'admissibilité et si une organisation répond aux conditions, on lui accordera les fonds voulus. Il n'est pas nécessaire pour elle de présenter un rapport financier sur la façon dont les fonds ont été utilisés. Si le gouvernement jugeait ces rapports financiers nécessaires, l'organisation recevrait une contribution et non une subvention. Dans le cas du programme des pensions de

## [Texte]

government does not want to know what seniors use the money for; it wants to give the money to seniors. But in the case of a contribution to an organization of seniors, it may well want to know that the money was used for advancing the objectives of seniors, and may ask for a financial report.

**M. Bellemare:** Revenons aux subventions. Certains groupes culturels ou de personnes de l'âge d'or sont très sensibles, et on ne veut pas aller fouiller dans leurs affaires et les offenser. Certains organismes sont actifs à certains moments et le sont moins à d'autres, mais reçoivent de l'argent continuellement. Tout est correct, il n'y a rien d'ilégal ou d'immoral, il n'y a pas de manquement à l'éthique, de fraude ou quoi que ce soit, mais ces groupes peuvent bâtir un fonds de réserve immense. Est-ce qu'on vérifie cela?

• 1025

**M. Cappe:** C'est encore une décision qu'on prend au début du programme. Chaque année, lors des affectations de crédits du Parlement ou lors de l'approbation des dépenses statutaires pendant l'année par le Conseil du Trésor, on a l'occasion de réexaminer les conditions. On se demande si cet organisme vaut une telle subvention.

**M. Bellemare:** J'imagine qu'un organisme qui désire avoir une subvention s'adresse à certains ministères tels que le Secrétariat d'État. Est-ce le ministre qui prend la décision ou si c'est un groupe à l'intérieur du ministère qui fait des recommandations au ministre?

**Mr. Lacombe:** That would depend very much by the specific grant or contribution program. Part of the terms and conditions of a grant or contribution program is to identify the responsible officers and the criteria by which they would be making the decision to approve a grant. It would also identify the officers responsible for attesting to the fact that funds have been provided, and in the case of a contribution, that the specific purposes have been achieved. So it is identified within the terms and conditions.

**M. Bellemare:** J'aimerais encore parler des subventions. Je ne veux pas parler des contributions. Mettez cela de côté pour le moment.

Disons qu'un organisme culturel reçoit des subventions depuis deux ou trois ans. C'est une association culturelle qui est très active dans la communauté, qui oeuvre dans la région ici, et il y a même des fonctionnaires qui en font l'administration à titre de bénévoles. Au bout d'un certain temps, ces gens-là se fient aux subventions et établissent leurs programmes en fonction de ces subventions. C'est probablement une organisation qui ne s'attend pas à être subventionnée à 100 p. 100, mais qui s'attend à ce que le tiers de ses activités soit payé par des subventions du gouvernement fédéral. Chaque année, elle prépare son budget et ses activités en conséquence. Est-ce que ces

## [Traduction]

vieillesse, par exemple, le gouvernement ne s'intéresse pas à l'usage que les personnes âgées font de cette pension; il veut simplement leur donner certaines sommes. Par contre, dans le cas d'une contribution versée à une organisation de personnes âgées, le gouvernement veut être sûr que les fonds ont été utilisés pour promouvoir les objectifs des personnes âgées et peut exiger un rapport financier.

**Mr. Bellemare:** Let us go back to the grants. Some cultural groups or some seniors are very sensitive and we do not want to offend them by putting our nose into their business. Some organizations may be very active at times and less at others but they still receive money on a continuous basis. Everything is fine, there is nothing illegal, there is nothing immoral to it, there is no lack of ethics, there is no fraud whatsoever, but still those groups can build a huge reserve fund. Is there any audit being made?

**Mr. Cappe:** There again the decision is taken right at the start. Every year, at the time the appropriations are voted in Parliament or throughout the year, when the Treasury Board approves statutory expenditures, we have the opportunity to look over the conditions and to wonder whether such a grant to such an organization is justified.

**Mr. Bellemare:** I imagine that an organization wishing to apply for a grant will go to some department such as Secretary of State. Is the decision taken by the Minister himself or by a group within the Department making recommendations to the Minister?

**M. Lacombe:** Cela dépend de la subvention en question ou du programme de contribution. Les conditions d'octroi d'une subvention ou d'une contribution précisent entre autres qui sont les agents responsables et en vertu de quels critères ils doivent prendre leur décision et accorder une subvention. On précise également qui sont les agents responsables de confirmer que les fonds ont bel et bien été attribués et, dans le cas d'une contribution, que les objectifs établis ont été réalisés. Tout cela est donc précisé d'avance.

**Mr. Bellemare:** Let us go back to grants. I do not want to talk about contributions. Let us leave contributions aside for the time being.

Let us say a cultural organization has been receiving grants for the last 2 or 3 years. We are talking about a cultural association very active within the community, and the local area, and for which some civil servants do some administrative work on a volunteer basis. After a time, those people come to depend on those grants and they tailor their programs to them. We are talking about an organization that probably does not expect to be fully financed, but which expects a third of its activities to be paid through grants from the federal government. Every year, its budget and its activities are tailored accordingly. Can such organizations expect the grants to be renewed?

## [Text]

organismes peuvent s'attendre à ce que ces subventions continuent? Au bout de trois, quatre ou cinq ans, cela fait partie de leur vie financière, et elles prévoient leurs programmes et leur budget en fonction des subventions. Quelles garanties ont-elles que cela va continuer?

**M. Cappe:** Cela dépend toujours du Parlement. Le Parlement doit approuver les affectations de crédits au moyen d'une loi dans un programme non statutaire, et le gouvernement peut toujours dire qu'il met un terme au programme. Mais d'habitude, le gouvernement garde plus ou moins les programmes.

**M. Bellemare:** J'accepte le fait que le gouvernement, à un certain moment, pourrait être mal pris financièrement et se voir dans l'obligation de faire des coupures dramatiques, mais mettons cela de côté. Disons que les choses sont normales et qu'il y a toujours 3 ou 4 p. 100. Tout va bien, et les gens continuent de recevoir des octrois. Est-ce qu'un organisme peut continuer de se fier à ces subventions ou s'il doit s'attendre à en perdre un certain pourcentage sans qu'il y ait des coupures générales au gouvernement?

• 1030

**M. Cappe:** Cela dépend des critères que le ministère utilise pour déterminer qui mérite les subventions.

In many programs the minister will set up a situation where criteria will be used, the criteria approved by the Treasury Board for entitlement, and the program will be effectively delegated. But the legislation which set up that program may require the minister to have the authority to make the grant. It really depends on the particular program. I do not know which program you have in mind, but there are many programs where the minister has the authority and there is a very independent process established within the department determining compliance with the eligibility criteria.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'un organisme culturel peut aller en appel? Est-ce qu'il y a un mécanisme quelconque permettant à un organisme de protester s'il subit une coupure ou s'il n'est pas accepté une certaine année?

**M. Cappe:** Il y a toujours les «droits politiques». Il pourrait se plaindre au ministre ou à son député. Il n'existe pas d'ombudsman pour gérer les conflits entre les ministères et les groupes.

**M. Bellemare:** J'ai remarqué que la liste des contributions et subventions contenait seulement des sommes de 100,000\$ et plus. Est-ce qu'on trouve ailleurs, dans le livre des comptes publics, les contributions de moins de 100,000\$?

**M. Cappe:** Non.

I am sorry; it does not.

**M. Bellemare:** Pourquoi? Vous savez que 50,000\$ plus 50,000\$ font 100,000\$. Dans un pays comme le Canada, plus de 50 p. 100 de vos dons peuvent être de moins de 100,000\$.

## [Translation]

After 3, 4 or 5 years, these grants become part of their financial life and their programs and their budget depend on them but what guarantees do they have that this will continue?

**Mr. Cappe:** It is always up to Parliament. Parliament must approve the appropriations for a non-statutory program through an Appropriation Act and the Government can always decide to cancel a program. However, as a rule, the Government keeps on financing more less the same programs.

**Mr. Bellemare:** Still, the government could at some time find itself in a financial bind and be forced to make dramatic cuts, but let us leave this possibility aside. Let us say that things are normal, that we still have 3% or 4%, that all goes well and that people keep on receiving grants. Can a given organization still trust that it will receive those grants or should it be prepared to lose a certain percentage, even though the Government has not made any general cuts?

**Mr. Cappe:** It all depends on the criteria selected by the Department to decide who deserves a grant.

Dans bien des cas, c'est le ministre qui établit les critères à utiliser dans une situation donnée, les critères d'admissibilité approuvés par le Conseil du Trésor. Dans d'autres cas, la Loi en vertu de laquelle le programme est établi précise peut-être que le ministre doit prendre la décision lui-même d'accorder la subvention. Cela dépend du programme. Je ne sais pas quel programme vous avez à l'esprit, mais dans bien des cas c'est le ministre qui décide et il y a toute une procédure très indépendante qui est utilisée par le ministère pour établir la conformité avec les critères d'admissibilité.

**Mr. Bellemare:** Is a cultural organization allowed to appeal? Is there a mechanism which allows organizations to appeal when they are cut or when their application is rejected in a given year?

**Mr. Cappe:** There is always such a thing as "political rights". They can complain to the Minister or to their MP. But there is no ombudsman in the case of conflicts between Departments and groups.

**Mr. Bellemare:** I notice that the list of contributions and grants only mentions amounts over \$100,000. Is the list of contributions under \$100,000 published anywhere in the public accounts?

**Mr. Cappe:** No.

Je suis désolé mais cela n'existe pas.

**Mr. Bellemare:** Why? You know that \$50,000 + \$50,000 is \$100,000. In a country such as Canada, over 50% of your grants can be under \$100,000.

## [Texte]

**Mr. Cappe:** The information is public so it is not that it is being kept secret.

Cependant, il y a toujours le problème de la taille des comptes publics. Il faudrait probablement avoir deux volumes de plus pour...

**M. Bellemare:** Est-ce qu'un membre du Comité des comptes publics ou un autre député peut demander la liste de toutes les contributions et subventions pour l'année 1988-1989, par exemple?

**M. Cappe:** J'imagine que oui, parce que ces renseignements sont disponibles au public.

**M. Bellemare:** Est-ce que ce député doit passer par les comptes publics, par un ministère ou par le Conseil du Trésor?

**M. Cappe:** Si les renseignements sont publiés dans les comptes publics, on peut les regarder. Sinon, on doit les demander au ministère responsable.

**The Vice-Chairman:** I want to ask a couple of questions by way of clarification. In the beginning there was mention of \$72 billion being for grants, contributions and transfers. I think we have to do a bit of narrowing down here, because what the committee is interested in is what the lay person views as grants, some of which have been made highly visible by groups like the National Citizens' Coalition and various other concerned taxpayers' groups. Out of that \$72 billion, a large number of those programs, whether labelled as transfers, contributions, grants or whatever, are of a statutory or fixed nature, and the ability of a government—politics aside—to do very much in the way of taking a broad axe to them is severely limited.

## [Traduction]

**M. Cappe:** L'information est publique et il n'y a rien de secret.

However, there is always the problem of the size of the public accounts. We would need 2 extra volumes in order to...

**M. Bellemare:** Can a member of the Public Accounts Committee or any other Member request a list of all grants and contributions given in 1988-1989, for instance?

**M. Cappe:** I imagine so, because this is public information.

**M. Bellemare:** Does the Member have to go through public accounts, through the Department or through Treasury Board?

**M. Cappe:** If the information is published on public accounts, we can have a look at them. Otherwise, you have to make a request to the Department concerned.

**Le vice-président:** J'aimerais poser quelques questions en guise de précision. Au tout début de la réunion, on a parlé de 72 milliards de dollars sous forme de subventions, de contributions et de paiements de transfert. Je pense qu'il va falloir retrécir cela un tantinet, parce que ce qui intéresse le comité, c'est ce que les profanes considèrent comme des subventions, et dont certaines ont fait l'objet d'énormément de battage, dans le cas des groupes comme la *National Citizens' Coalition* et autres groupes de contribuables intéressés. Bon nombre des programmes financés à même ces 72 milliards de dollars, qu'on les appelle paiements de transfert, contributions, subventions ou ce que vous voulez, sont des programmes fixes, législatifs, et, considérations politiques à part, le gouvernement n'a guère de marge de manœuvre s'il souhaite faire des coupes sombres.

• 1035

I think the committee would like to narrow the scope of this thing to the discretionary area—how much is really involved—and then go on to the actual process of approval and what controls, if any, there are on grants specifically.

I wonder if you might narrow this \$72 billion, because I do not want anyone going out of here thinking we have a discretionary ability to cut government spending in half over night. I do not think that is in the cards.

**Mr. Cappe:** That is correct, Mr. Chairman. Most of these payments are statutory. I do not have copies of the material, but in Part I, page 71, of the main estimates there is a breakdown of the main estimates by type of payment. Table 6.2, for instance, shows transfers to other levels of government for health, post-secondary education, fiscal transfers and the Canada Assistance Plan, virtually all of which are pursuant to statute, amounting to \$24 billion.

Je pense que le comité souhaite se cantonner au secteur discrétionnaire et savoir quel pourcentage cela représente, vraiment et voir ensuite la façon dont les subventions sont accordées et les mécanismes de contrôle, s'il en existe.

Je ne voudrais pas qu'on s'imagine que le gouvernement est en mesure de couper en deux du jour au lendemain ce montant de 72 milliards de dollars, c'est pourquoi je souhaite ces précisions.

**M. Cappe:** Vous avez raison, monsieur le président. Dans la plupart des cas, il s'agit de paiements prévus par la loi. Je n'ai pas les documents sous les yeux, mais dans la partie I du budget principal, à la page 71, vous trouvez la ventilation des postes par type de paiement. Le tableau 6.2, par exemple, indique les transferts à d'autres niveaux de gouvernement relativement à la santé, à l'enseignement postsecondaire, les transferts fiscaux et le régime d'Assistance publique du Canada, virtuellement toutes des dépenses législatives qui se chiffrent à 24 milliards de dollars.

[Text]

Table 6.3 shows transfers to persons, meaning old-age security, the guaranteed income supplement, spouses's allowance, unemployment insurance and family allowances, amounting to \$33 billion, almost all of which is pursuant to legislation. Another group is shown in table 6.4, other transfer payments, which cover a wide range of activities from foreign aid of over \$2 billion, to student loans of \$400 million. The total is on the order of \$11 billion, many of which are pursuant to legislation.

While that does not answer your question directly in terms of identifying the discretionary component—that is, appropriated as opposed to pursuant to statute—it gives you a point of departure to put some fences around the kinds of transfers we are talking about.

**The Vice-Chairman:** Your response helps to narrow the focus somewhat. I think the area of concern for the committee would be with the grants—the unconditional payments—which I gather are not really accounted for or audited, but in which eligibility and entitlement are subject to verification. You keep on saying it is back to Parliament and Parliament ultimately has the responsibility, but what can Parliament really do in terms of examining the particular matter, other than vote down the estimate?

**Mr. Cappe:** Mr. Chairman, officials always hesitate to tell parliamentarians what Parliament can do, so I will duck—

**The Vice-Chairman:** The taxpayers do not hesitate.

**Mr. Cappe:** —the question and leave it to the taxpayers.

I suppose the point is that there is a presumption of the supremacy of Parliament, and when Parliament does pass the Appropriations Act it is passing judgment on how that money will be spent, and the government will be held to account for it every sitting day in Question Period, if not throughout the course of the political process. There is a presumption in this that Parliament is providing the money and that there are various systems that Parliament uses, be it the Auditor General, the public accounts committee, or Senate committees to oversee, if you will, the way the government spends the money.

• 1040

If I could just come back to your earlier question, I would point out that rough orders of magnitude would lead you to say that roughly 80% of the transfers we have talked about are statutory. So of the \$72 billion, you are looking at about 20% that would be through appropriations, and 80% pursuant to statute.

**The Vice-Chairman:** It is probably fair to say that of the 20% a great amount, if not fixed by law, is certainly fixed in terms of impact on large sectors of the economy, large groups, and so on.

[Translation]

Au tableau 3 figurent les transferts aux particuliers, soient les pensions de vieillesse, le supplément de revenu garanti, les allocations au conjoint, l'assurance-chômage et les allocations familiales, qui se chiffrent à 33 milliards de dollars et qui représentent pour la plupart des dépenses législatives. Il y a un autre groupe qui figure au tableau 6.4, sous la rubrique autres paiements de transfert. Il s'agit de toutes sortes d'activités allant de l'aide à l'étranger, qui se chiffre à plus de 2 milliards de dollars, aux prêts aux étudiants, qui se chiffrent à 400 millions de dollars. Ces paiements représentent environ 11 milliards de dollars, et sont pour la plupart des dépenses législatives.

Je n'ai pas vraiment répondu directement à votre question en identifiant l'élément discrétionnaire au regard de l'élément législatif mais c'est tout de même un point de départ qui nous permettra de cerner certains des transferts dont nous parlons.

**Le vice-président:** Votre réponse a permis de rétrécir notre champ d'observation. Je pense que ce qui intéresse les membres du comité, ce sont les subventions—les paiements inconditionnels—pour lesquelles apparemment on ne rend pas de compte et qui ne font pas l'objet de vérification, mais dont les critères d'admissibilité sont soumis à un examen. Vous avez dit et répété que la décision relevait du Parlement, que c'était le Parlement qui décidait en dernier ressort, mais que peut faire le Parlement dans un cas particulier, sinon voter contre l'affectation de crédits dans un cas donné?

**M. Cappe:** Monsieur le président, les fonctionnaires hésitent toujours à dire aux parlementaires ce que le Parlement peut faire, je m'abstiendrai donc de... .

**Le vice-président:** Les contribuables eux n'hésitent pas.

**M. Cappe:** ... répondre à la question et laisserais ce soin aux contribuables.

Je pense qu'on suppose que la décision du Parlement en l'occurrence est suprême et que lorsque le Parlement adopte la Loi de crédits, il décide de la façon dont les fonds seraient dépensés, et l'on peut demander au gouvernement de rendre des comptes tous les jours, au moment de la période des questions, sinon dans le cadre du processus politique. Tout cela suppose que le Parlement fournit l'argent et utilise divers mécanismes, que ce soit les services du vérificateur général, le comité des Comptes publics ou les comités du Sénat, pour exercer un contrôle sur les dépenses du gouvernement.

Pour revenir à ce que vous avez demandé tantôt, je signale que, de façon générale, environ 80 p. 100 des transferts dont nous avons parlé sont prévus par la loi. Donc, environ 20 p. 100 des 72 milliards de dollars seraient affectés dans le cadre d'une loi de crédits et 80 p. 100 conformément à une loi donnée.

**Le vice-président:** On peut probablement affirmer qu'une partie considérable de ces 20 p. 100 de dépenses, même si elles ne sont pas prévues par la loi, sont certainement déterminées d'avance pour ce qui est de leur

[Texte]

**Mr. Cappe:** Mr. Bellemare made that point earlier in terms of many groups becoming quite dependent on the existing appropriated programs.

**Mr. Lacombe:** Mr. Chairman, in the estimates, grants are pretty well listed in the appropriation bill associated with the estimates. They are also described in Part III of the estimates.

Of course the estimates are reviewed by various parliamentary committees on a departmental basis. This also provides an opportunity for Members of Parliament to engage departments in discussions of the grant programs or the specific grants they are making, and the terms and conditions associated with those grants.

**Mr. Bellemare:** Monsieur le président, vous vous êtes servi de deux termes différents, et je ne suis pas certain qu'ils signifient la même chose. Vous vous êtes servi, à un certain moment, du terme «discretionnaire» et, quelques minutes plus tard, vous vous êtes servi du mot *appropriation*. Est-ce que la définition des deux termes est la même?

**Mr. Lacombe:** Let me try to give you a technical answer. "Appropriation" the way we use it means an annual appropriation. This means that the funding is approved annually by Parliament. In that sense it is discretionary, since Parliament could decide not to vote funds, whatever the case may be. I think therefore in that sense it is discretionary; however, if one wants to further specify "discretionary" versus "non-discretionary", as was pointed out by the chairman, there may be some groups that become dependent on funding, or that have a large impact on the economy. So in a funding sense, they are discretionary, but in a real sense of the word discretionary it may be very difficult to modify those grants. In that sense they are not as discretionary as one might think.

**Mr. Cappe:** We try to be specific and use "appropriation" in the sense that Parliament, on an annual basis, passes judgment on it. The chairman points out that Parliament often does not have a lot of instruments by which to make the change.

**Mr. Bellemare:** Donc, 20 p. 100 des 72.6 milliards de dollars en contributions et subventions sont des affectations discrétionnaires. Ai-je bien compris?

**M. Cappe:** C'est plus ou moins cela.

**Mr. Fontana:** I have just been reviewing some past Auditor General reports. It seemed clear in the reports that they also had some difficulties with respect to grants and contributions. Obviously their recommendation was that one should try to minimize grants as much as

[Traduction]

conséquence sur d'importants secteurs de l'économie, des groupes importants, et ainsi de suite.

**M. Cappe:** Monsieur Bellemare a déjà dit que bon nombre de groupes en viennent à compter énormément sur les programmes pour lesquels des crédits sont déjà prévus.

**M. Lacombe:** Monsieur le président, dans l'ensemble, les subventions sont comprises dans le projet de loi de crédits qui accompagne les prévisions budgétaires. Elles sont aussi décrites dans la partie III du budget des dépenses.

Bien entendu, les prévisions budgétaires de chaque ministère sont étudiées par divers comités parlementaires. Cela permet aussi aux députés de discuter avec les représentants des ministères des programmes de subventions de leur ministère et des modalités de ces subventions.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, you have used two different words and I am not sure that they mean the same thing. You used the term "discretionary", and a few minutes later, you used the word "appropriation". Do those two words mean the same thing?

**Mr. Lacombe:** Je vais essayer de vous donner une réponse technique. Nous utilisons le mot «appropriation» pour parler des crédits annuels. Cela veut dire que les postes de dépenses sont approuvés chaque année par le Parlement. C'est donc discrétionnaire puisque le Parlement pourrait décider de ne pas approuver les crédits pour une raison quelconque. Je pense donc que ces crédits sont discrétionnaires à ce point de vue, mais si l'on veut aller plus loin et parler de «discrétionnaire» par opposition à «non discrétionnaire», comme l'a dit le président, certains groupes peuvent en venir à dépendre énormément de cet argent ou bien ces crédits peuvent avoir une incidence importante sur l'économie. Donc, ces crédits sont d'une certaine façon discrétionnaires, mais en réalité il pourrait être très difficile de modifier ces subventions. Elles ne sont donc pas aussi discrétionnaires qu'on pourrait le croire.

**M. Cappe:** Nous essayons d'être précis et d'employer le mot «crédits» parce que le Parlement doit se prononcer chaque année sur ces montants. Le président a signalé que, souvent, le Parlement n'a pas tellement de moyens à sa disposition pour modifier ces montants.

**Mr. Bellemare:** Therefore, 20% of the 72.6 billion dollars in contributions and grants are discretionary allocations. Have I understood correctly?

**Mr. Cappe:** More or less.

**Mr. Fontana:** Je viens de relire quelques rapports du vérificateur général pour les années passées. Il est manifeste que les services du vérificateur général ont aussi des problèmes relativement aux subventions et aux contributions. Ils recommandaient que le gouvernement

## [Text]

possible; contributions were much more accountable because of the conditions imposed upon them.

## [Translation]

s'efforce de réduire ces subventions au maximum parce qu'il est beaucoup plus facile de rendre compte des contributions à cause des conditions dont elles font l'objet.

• 1045

Obviously each department may have a different definition of what a grant is and a contribution is. Is that right? Or does Treasury Board have a standard definition for grants so that each and every department of government essentially goes by exactly the same definition so you do not have the Department of Manpower and Immigration saying they think this is a grant, or that is a contribution, and another department saying they think it is a contribution, not a grant?

**Mr. Cappe:** Quite clearly that is an issue we think has been resolved. The *Guide to Financial Administration*, a policy statement of Treasury Board, in chapter 9, page 9.4.2, has a list of definitions. It says "for the purpose of this section", and then it defines not only grants and contributions but also what an audit is, what an advanced payment is, what instalment payments are. So there is a very comprehensive and detailed statement so that there is consistency, and it is the role of Treasury Board to establish that consistency.

**Mr. Fontana:** But you know that every definition is subject to interpretation, and one can therefore interpret that definition of grant or contribution to suit his purpose—not maliciously, I am suggesting. But obviously, as you said, there are a number of different things that could be right on that fence. So who is to determine whether or not something is a grant or something is a contribution? I guess it is left up to either the minister, the deputy minister or department head, or someone who interprets that definition. I guess what I am worried about is that the interpretation may vary from department to department.

**Mr. Cappe:** It is the Treasury Board of ministers that decides whether the program will be a grant or a contribution, unless specified in—

**Mr. Fontana:** For all departments?

**Mr. Cappe:** For all departments.

When the estimates are provided, they are provided by the President of the Treasury Board. It is at that point when all of those individual little programs, which may be either, have been parcelled out. The terms and conditions of eligibility on grants will have been specified as terms and conditions for a grant program by the Treasury Board. So the Treasury Board will have passed judgment on all of those and therefore each of the rules

J'imagine que chaque ministère définit différemment ce qui constitue une subvention et ce qui est une contribution. Est-ce exact? Ou est-ce que le Conseil du Trésor applique la même définition à toutes les subventions pour que chaque ministère du gouvernement ait exactement la même définition, pour éviter que le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration désigne un certain montant comme une subvention ou une contribution alors qu'un autre ministère dirait le contraire?

**M. Cappe:** Nous pensons que cette question a maintenant été réglée. Le Guide de l'administration financière, qui est une déclaration de politique du Conseil du Trésor, comprend une liste de définitions au chapitre 9, page 9.4.2. On trouve les mots «aux fins du présent article» et ensuite des définitions de ce que l'on entend par des subventions et des contributions, mais aussi d'une vérification, d'un paiement par anticipation et d'un paiement par acompte. Il y a donc dans ce document une explication très complète et détaillée parce que c'est le rôle du Conseil du Trésor de s'assurer qu'il y a uniformité.

**M. Fontana:** Mais vous savez très bien que toute définition peut être interprétée différemment et que chaque ministère peut donc interpréter la définition d'une subvention ou d'une contribution de la façon qui l'arrange, sans la moindre mauvaise intention. De toute façon, comme vous l'avez dit, divers genres de crédits pourraient facilement être considérés ou bien comme une subvention ou bien comme une contribution. Qui va déterminer si c'est l'une ou si c'est l'autre? J'imagine que c'est soit le ministre, soit le sous-ministre ou chef du ministère, qui interprétera la définition. Ce qui m'inquiète, c'est que l'interprétation peut varier d'un ministère à l'autre.

**Mr. Cappe:** C'est le Conseil du Trésor qui décide si un programme est considéré comme une subvention ou comme une contribution, à moins que ce soit précisé dans... .

**Mr. Fontana:** Pour tous les ministères?

**Mr. Cappe:** Oui.

Quand le budget des dépenses est établi, il est établi par le Président du Conseil du Trésor. C'est à ce moment-là que l'on décide de quelle catégorie ces petits programmes individuels qui pourraient être ou bien une subvention ou bien une contribution feront partie. Le Conseil du Trésor détermine les critères d'admissibilité aux subventions comme modalités d'un programme de subvention. Le Conseil du Trésor a donc pris une décision au sujet de

## [Texte]

in the policy statement then kicks in, based on where the particular program falls.

**Mr. Fontana:** But you must admit that ministers making recommendations for their various ministries or departments obviously have gone through that exercise themselves in trying to set up their own budgets and therefore will make a determination between grants and/or contributions as they see it in terms of their mandate within their department of what they want to do. So I am suggesting that while you may look at every line item on every minister's submission for the budget, surely you are not going to question a minister, because you have indicated that the minister ultimately is responsible for that decision and for that department.

Let me give you a good example. Last night I heard, as you probably heard, that \$12 million with respect to the Department of Manpower and Immigration... to a private corporation for job creation—I think it was called Team Canada. I do not know whether or not that was a grant or a contribution, but it seemed to me that what was announced, if one can ever believe the media, was that it was a grant for the purposes of creating employment. Of course all those control mechanisms were in place or were not in place to ensure that public moneys were expended for the purpose for which they were meant. Could you tell me that within, say for instance, the Department of Manpower and Immigration there are not such programs that in fact can be grants or can be contributions? I guess what the Auditor General was saying, and what some of us are saying and what you have even indicated, is that trying to determine whether something is a grant or a contribution is left somewhat to the interpretation by someone of a definition.

**Mr. Cappe:** I will concur that it is left to someone; but it is not left to anyone.

Without commenting on the time situation, because I am not familiar with it, and you should deal with the department of the minister responsible, it is quite clear in the Financial Administration Act that the Treasury Board of ministers is responsible for those elements of financial administration as dictated by that statute. It is the role of the Treasury Board secretariat in dealing with a minister's proposals to recommend to the board how we should characterize a particular program. It is then up to those ministers to decide whether this should be a grant or a contribution, ultimately.

• 1050

I would submit that the Financial Administration Act is quite clear. If what you are suggesting is that someone has to pass judgment, I agree someone has to pass judgment. I am suggesting that the judgment is clearly passed by the Treasury Board as responsibility given to it by Parliament through the Financial Administration Act.

## [Traduction]

tous ces programmes et chacune des règles de l'énoncé de politique s'applique selon la catégorie dont le programme fait partie.

**M. Fontana:** Vous devez cependant reconnaître que les ministres qui formulent des recommandations au nom de leurs ministères ont eux-mêmes essayé d'établir leurs propres budgets et de décider si une dépense quelconque sera une subvention ou une contribution en fonction du mandat de leurs ministères et de leurs objectifs. Il me semble donc que, même si vous examinez chaque article du budget de chaque ministre, vous n'allez certainement pas contester la décision d'un ministre parce que c'est lui qui, à la fin du compte, doit répondre de cette décision et de son ministère.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Comme vous sans doute, j'ai entendu parler hier d'un montant de 12 millions de dollars fourni par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration à une société du secteur privé appelée Team Canada, je pense, pour créer des emplois. J'ignore si c'était une subvention ou une contribution, mais à en croire les médias, c'était apparemment une subvention pour créer de l'emploi. Bien entendu, tous les mécanismes de contrôle nécessaires ont été prévus pour garantir que l'argent du Trésor public serait dépensé comme prévu. Pouvez-vous me dire qu'il n'y a pas au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, par exemple, des programmes qui pourraient être considérés aussi bien comme des subventions que comme des contributions? Ce que le vérificateur général disait, ce que certains d'entre-nous disons et ce que vous avez dit vous-même, c'est que la décision de considérer une dépense quelconque comme une subvention ou une contribution dépend dans une certaine mesure de la façon dont quelqu'un a interprété la définition.

**M. Cappe:** J'admetts que cela dépend de la décision de quelqu'un, mais pas de n'importe qui.

Sans parler du facteur temps parce que je ne m'y connais pas tellement, et vous devriez à cet égard poser la question aux fonctionnaires du ministère en cause, la Loi sur l'administration financière précise que c'est le Conseil du Trésor qui est chargé d'appliquer les éléments d'administration financière prévus par la loi. C'est le secrétariat du Conseil du Trésor qui, lorsqu'il examine une proposition de ministre, doit recommander au Conseil du Trésor dans quelle catégorie classer un programme quelconque. A ce moment-là, ce sont les ministres du Conseil du Trésor qui décident si le montant doit être une subvention ou une contribution.

A mon avis, la Loi sur l'administration financière est très claire. Si vous voulez dire que quelqu'un doit prendre une décision, je suis bien d'accord. Par ailleurs, c'est manifestement le Conseil du Trésor qui a été chargé de prendre ces décisions par le Parlement en vertu de la Loi sur l'administration financière. Je ne pense pas que le

## [Text]

I do not think it is as loose and open as you have suggested.

**Mr. Fontana:** If one wants to become truly efficient or effective in terms of the spending, one would make the system so tight and essentially have everybody provide audits over and above a certain amount. But obviously in a system of checks and balances, if one really wanted to tighten up one should go to the contribution definition based on what you have indicated here, because there are more checks in that system than there are with grants, but one can appreciate that one needs certain flexibility, and grants do give to departments and to ministers a certain amount of flexibility with respect to programs.

Do you feel that perhaps we ought to be moving more towards the contributions side as opposed to the grants side?

**Mr. Cappe:** It is an interesting question, but it calls for a level of generalization on which I am not prepared to offer an opinion. I think the correct answer to your question is that it should be done on a program-specific basis. You have to look at each program and ask if it makes sense as a grant or as a contribution. I guess the import of my earlier comment was that this is what we do.

If you look through the list in chapter 6 of Part I, I do not think we would have to go too far down the road before we would agree on how to treat old age security payments. You could get a large portion of those transfers out to the limits, to say this is clearly one or clearly other. I think you would very quickly narrow down to a small portion of expenditure where there might be some choice, and I guess that it is part of the public policy choice to decide that it should be a grant or a contribution in some respects.

**Mr. Fontana:** You are absolutely right. Out of that \$72 billion I think we have narrowed it down to \$15 billion, and maybe within that \$15 billion you can even cut it in half, and you are down to \$6 billion or \$7 billion. But if it means looking at \$6 billion or \$7 billion in terms of how it is expended to ensure that (a) there is public trust in the process and (b) that in fact those funds are being spent for the purpose for which they were meant for public policy purposes, then one could essentially tighten up that narrow margin.

**Mr. Cappe:** There is no doubt that there are more levers of control on the contribution side, but again I come back to the purpose of the program. If you can say that Parliament wants to satisfy itself that the money is spent for these particular purposes, then we should take any particular program that may be a grant and say that we are not going to give you the money at your discretion; we are going to give you the money at our discretion and we are going to hold you to account for the way the money is spent. I just am not sure how many of those grant programs you would want to pull back into contributions.

## [Translation]

processus soit aussi aléatoire que vous l'avez laissé entendre.

**M. Fontana:** Si l'on voulait rendre les dépenses vraiment efficaces, il faudrait resserrer énormément le système et obliger tout le monde à faire vérifier ses dépenses lorsqu'elles dépassent un certain montant. De toute évidence, dans un système de poids et de contrepoids, si l'on voulait vraiment resserrer le système, il faudrait prendre uniquement la définition des contributions vu ce que vous avez dit ici parce que les contributions font l'objet de plus de vérifications que les subventions. Cependant, il faut donner une certaine souplesse au système et les subventions donnent cette liberté de manœuvre aux ministères et aux ministres.

Pensez-vous que nous devrions aller de plus en plus vers les contributions plutôt que vers les subventions?

**M. Cappe:** C'est une question intéressante, mais pour y répondre il faudrait généraliser et je ne suis pas prêt à le faire. Selon moi, la bonne réponse, c'est qu'il faut examiner chaque problème individuellement et se demander s'il s'agit d'une subvention ou d'une contribution. J'ai essayé d'expliquer tantôt que c'est ce que nous faisons.

Si vous examiniez la liste au chapitre 6 de la partie 1, nous nous mettrions sans doute rapidement d'accord sur la façon de traiter les paiements au titre de la sécurité de la vieillesse. Une bonne partie de ces paiements sont à la limite d'une catégorie et l'on peut dire qu'ils font clairement partie d'une catégorie ou de l'autre. Je pense que l'on en viendrait très rapidement à une petite partie des dépenses où il peut y avoir un choix à faire et j'imagine que les choix de ce genre relèvent de la politique publique.

**M. Fontana:** Vous avez tout à fait raison. Sur les 72 milliards de dollars, je pense que nous en sommes à un montant de 15 milliards. Vous pourriez peut-être même réduire ce montant de moitié pour en arriver à 6 ou à 7 milliards de dollars. Par ailleurs, s'il faut examiner comment ces 6 ou 7 milliards de dollars ont été dépensés pour garantir, d'abord, que le public a confiance dans le processus, et, deuxième, que l'argent est effectivement dépensé dans le but prévu aux fins de l'intérêt public, on pourrait essentiellement resserrer le processus pour cette petite partie des dépenses.

**M. Cappe:** On peut sans le moindre doute exercer davantage de contrôle sur les contributions mais il faut encore un fois tenir compte des objectifs du programme. Si vous dites que le parlement veut s'assurer que l'argent a été dépensé aux fins prévues, nous devrions prendre n'importe quel programme qui pourrait être une subvention et dire que nous n'allons pas accorder cet argent pour être dépensé à la discrétion du bénéficiaire, mais bien à notre discrétion et le bénéficiaire sera tenu comptable de la façon dont il dépensera l'argent. Je ne sais pas trop combien de programmes de subventions on pourrait ainsi transformer en contributions.

## [Texte]

**Mr. Fontana:** I agree, without having a list and being able to determine whether or not it is proper. Just as an example, if in fact one were to look at a program to see whether or not it was meaningful and purposeful, and that program was to create jobs, it would be simple enough. One can measure for  $x$  number of dollars how many jobs are you going to create.

The what difference would it make whether or not somebody hands over a cheque with the title "grant" on it, or whether or not you hand out a cheque that says "contribution", that says "subject to an audit, subject to very specific terms and conditions, subject, subject, subject"? The fact is that the program is still going to be dealt with, but you are going to have an additional check and balance system on the tag that says "contribution". What difference would it make for that program?

• 1055

**Mr. Cappe:** It could make a significant difference in terms of the cost of administering the program.

**Mr. Fontana:** Yes, of course. It is going to cost more to administer a contribution than it would a grant.

**Mr. Cappe:** Right. But then having said that, one of the difficulties is that, just as this discussion has come around, people tend to use common language as opposed to the specifics. Almost all of what we call grants to business are contributions, with the existing control mechanisms in contributions. So if you look at DIPP, the Defence Industry Productivity Program, that is a contribution program, although many people call it grants to business.

So I think if you look at the actual specifics of the way those programs are run you will find, for example, that the money of many of the regional agencies is contribution money where there is a program of audit used to hold people to account for how they use the money. I am not going to disagree with you. It is really a factual question of which ones you would like to look at again.

**Mr. Whittaker:** I am following up on perhaps a different branch of what Mr. Fontana was looking at. In chapter 9.42, definition of grants:

unconditional transfer payments which are not subject to being accounted for or audited, but for which eligibility entitlement may be verified.

If we look at the accounting and control of expenditures, we see that:

class recipients may be listed when it is not possible to list the intended recipient or specific amount to be paid to each. Such groupings of grants into class should normally be restricted to small payments made to groups or individuals or organizations who meet specific eligibility criteria.

## [Traduction]

**M. Fontana:** Je suis d'accord. C'est difficile sans avoir la liste et sans pouvoir décider si cela convient ou non. Par exemple, s'il s'agissait d'un programme de création d'emplois, ce serait assez simple de décider si ce programme était utile ou non. On peut comparer le nombre de dollars dépensés au nombre d'emplois créés.

Quelle différence y aurait-il si l'on remettait à quelqu'un un chèque qui porte le mot «subvention» ou un chèque «contribution» et qui précise que la dépense sera assujettie à une vérification et à des modalités très précises? Le fait est que le programme sera malgré tout financé, mais que les dépenses considérées comme des contributions seront assujetties à davantage de contrôles. Quelle différence cela ferait-il pour l'application du programme?

**M. Cappe:** Cela pourrait avoir de grandes conséquences sur le coût de l'administration du programme.

**M. Fontana:** Bien sûr. Une contribution coûte plus chère à administrer qu'une subvention.

**M. Cappe:** En effet. Par ailleurs, l'une des difficultés, c'est que, comme dans ce cas-ci, les gens ont tendance à employer des mots ordinaires plutôt que des mots précis. Presque tout ce que nous appelons des subventions aux entreprises sont en réalité des contributions et sont assujetties aux mêmes mécanismes de contrôle que les autres contributions. Par exemple, le programme de productivité de l'industrie de la défense est un programme de contributions, même si bien des gens disent que ce sont des subventions aux entreprises.

Donc, si vous examinez la façon dont ces programmes sont effectivement administrés, vous constaterez, par exemple, que l'argent que reçoivent bon nombre d'organismes régionaux sont des contributions et que l'on tient ces organismes comptables de leurs dépenses au moyen d'un programme de vérification. Je ne veux pas me disputer avec vous. C'est à vous de décider en réalité quel programme vous voudrez examiner de nouveau.

**M. Whittaker:** Je voudrais parler d'un autre aspect de la question soulevée par M. Fontana. Au chapitre 9, à la page 4.2, on définit les subventions ainsi:

transfert inconditionnel, c'est-à-dire non assujetti à un compte rendu ni à une vérification, mais pour lequel le droit d'en bénéficier peut faire l'objet d'une vérification.

Si l'on tourne maintenant à la comptabilité et au contrôle des dépenses, on constate que:

les catégories de bénéficiaires peuvent être énumérées lorsqu'il n'est pas possible d'énumérer les bénéficiaires visés ou de mentionner le montant exact à payer à chacun. De tels groupements de subventions dans une catégorie doivent normalement être limités à des paiements modestes versés à des groupes de personnes

[Text]

Over on page 9.4.4:

grants may have eligibility or entitlement criteria and may be restricted to specific purposes or objectives.

It goes on to say:

However, no control may be exercised over the type of expenditures for which grants are used.

In going through it I see constantly "may", the discretionary as opposed to the mandatory. Is my view correct that some grants can be given without eligibility criteria being met?

**Mr. McCrindell:** The answer is that in all our policy documents we quite often will say "may" because we recognize that there are often specific legislative stipulations that will make such an action by the manager unnecessary. Many of the grants listed in the estimates are so specifically stated that Parliament has decided an amount of money in some cases shall be paid, and it is to a specific organization. In those cases the action of the manager would simply be to say that the decision has been made that the Canadian Red Cross, for example, "shall" be given a payment of  $x$  thousands of dollars. The only reason we put "may" there is that we do not want to tell them they must do something that obviously would be redundant.

**Mr. Cappe:** The distinction, if you will recall, in my opening remarks was between individual grants and class grants, and the "may" here is to make the distinction. But in all class grants there would be terms and conditions of eligibility that the Treasury Board would have stipulated.

**The Vice-Chairman:** In that vein I want to try to focus again on the area of—what shall I call it?—real discretion, whether it is half of \$15 billion or whatever it is. I would ask if you are able to state that by their nature those departments have the bulk of the discretionary room in regard to granting programs. I assume Secretary of State would be one with quite a lot of latitude, given the nature of the department. Would you agree with that comment, and in the same vein, what other departments would have more room than others, in terms of discretion?

\* 1100

**Mr. Cappe:** It is true that it would vary by department. To use the Secretary of State grants in looking at Part II of the main estimates on page 24-5, within the Social Development Program of the Secretary of State you have grants to voluntary organizations for the purpose of

[Translation]

ou d'organismes qui satisfont à des critères précis d'admissibilité.

Ensuite, à la page 9.4.4:

les subventions peuvent être assorties de critères d'admissibilité et être limitées à des buts ou à des objectifs particuliers.

On précise toutefois ceci:

Toutefois, aucun contrôle ne peut être exercé sur les types de dépenses pour lesquelles les subventions sont utilisées.

En lisant ce texte, je vois constamment le mot «peut», qui a une connotation discrétionnaire plutôt qu'obligatoire. Ai-je raison de penser que certaines subventions peuvent être accordées même si le bénéficiaire ne satisfait pas à des critères d'admissibilité?

**M. McCrindell:** Je vous répondrai que nous employons très souvent le mot «peut» dans tous nos documents de politique parce que nous reconnaissions qu'il y a souvent des obligations législatives précises qui évitent au gestionnaire d'avoir à prendre de telles décisions. Bon nombre des subventions énumérées dans le budget des dépenses sont expliquées de façon tellement précise que le Parlement a décidé dans certains cas de verser un montant précis à un organisme particulier. À ce moment-là, le gestionnaire se contente de dire que l'on a décidé que la Croix-Rouge canadienne, par exemple, recevra un montant de tant de milliers de dollars. Nous employons le mot «peut» simplement parce que nous ne voulons pas dire aux gestionnaires qu'ils sont obligés de faire certaines choses si c'est tout à fait redondant.

**M. Cappe:** Vous vous rappellerez que, dans mes observations préliminaires, j'avais fait la distinction entre les subventions individuelles et les subventions accordées à des catégories de bénéficiaires et nous employons le mot «peut» ici pour faire cette distinction. Par ailleurs, le Conseil du Trésor prescrit les critères d'admissibilité pour toutes les subventions générales.

**Le vice-président:** À cet égard, je voudrais revenir encore une fois sur le pouvoir discrétionnaire réel, si l'on peut dire, qu'il s'applique à la moitié de 15 milliards de dollars ou à un autre montant quelconque. Êtes-vous en mesure de déclarer que, par leur nature, les ministères en question possèdent la plus grande partie de la marge de manœuvre disponible pour les programmes de subventions? J'imagine que le Secrétariat d'État, par exemple, a beaucoup de latitude vu la nature du ministère. Êtes-vous d'accord avec ce que j'ai dit et, dans la même optique quels ministères ont davantage de pouvoirs discrétionnaires que les autres à cet égard?

**M. Cappe:** Il est vrai que cela varie d'un ministère à l'autre. Par exemple, si l'on tourne à la page 24-5 de la partie II du Budget principal des dépenses, on trouve dans le cadre du programme de développement social du Secrétariat d'État des subventions à des organismes

**[Texte]**

furthering participation in Canadian society—and there is a number there of \$16.1 million—that is a class, therefore. Terms and conditions of eligibility would be attached.

There is a grant to the University of British Columbia for the establishment of a disability centre, which is within the Social Development Program of Secretary of State, but it is \$1 million for one particular activity. That would be an individual grant, as opposed to the class grant. That is the way they are shown in the estimates, to provide Parliament with sufficient disclosure to understand what they are voting the money for.

To get to your point about which departments would have more discretion and which would have other, it would depend on the specific programs. Where the Social Development Program of Secretary of State is meant to be for purposes of social development and is therefore very broad, the moneys in ACOA—the Atlantic Canada Opportunities Agency—are for Atlantic Canada, so it starts to narrow, and you start to put restrictions around it. It really depends on the nature of the program. I could not lead you towards one where there would be more discretion or less discretion particularly. Secretary of State is a large one with that kind of discretion; so is Health and Welfare.

**The Vice-Chairman:** There are some continuing concerns, because in regard to grants, I am hearing it is up to the minister. If fact, I notice there is a suggestion in here under "Terms and Conditions for Grants to Class Recipients" that the authority to establish the terms and conditions may be specifically delegated by Treasury Board to the minister. Is that a common practice?

**Mr. Lacombe:** My understanding is that Treasury Board has not in fact delegated that particular authority. They may have delegated authority to make minor modifications to terms and conditions, and when a department would be thinking about making that change to let the Treasury Board or the Treasury Board secretariat know what the change is.

**Mr. Cappe:** It is not a common practice.

**Mr. Lacombe:** There is no holus bolus delegation of terms and conditions.

**The Vice-Chairman:** Let us say a program is going to further the ideals of mankind; there is a definition of eligibility and grants are made. What control is there over possible abuse, other than the brown envelope, and the concern that gross abuse would clearly be found, somewhere in the public domain?

**Mr. Cappe:** I come back to the authority of the Treasury Board in the Financial Administration Act, which is charged with the responsibility for prudence and

**[Traduction]**

bénévoles pour favoriser la participation à la société canadienne—et le montant ici est de 16,1 millions de dollars. Il s'agit donc d'une subvention générale. Cette subvention serait assortie de critères d'admissibilité.

Il y a ensuite une subvention accordée à l'Université de la Colombie-Britannique pour la création d'un centre pour personnes handicapées, qui relève encore du programme de développement social du Secrétariat d'État, mais qui vise à affecter un million de dollars à une activité particulière. Il s'agit donc d'une subvention individuelle plutôt que générale. C'est ainsi que les subventions figurent dans le budget des dépenses pour que le Parlement dispose de suffisamment de renseignements pour savoir à quoi l'argent sera dépensé.

Pour revenir à la question de savoir quel ministère aurait davantage de pouvoirs discrétionnaires que les autres, cela dépend des programmes. Alors que le programme de développement social du Secrétariat vise à promouvoir le développement social et est donc très vaste, l'argent affecté à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique vise uniquement la région de l'Atlantique et aura donc une utilisation plus restreinte. Cela dépend en réalité de la nature du programme. Je ne pourrais pas vous nommer des ministères qui ont plus de pouvoirs discrétionnaires que les autres ou ceux qui en ont moins. Le Secrétariat d'État est un ministère important qui possède de tels pouvoirs discrétionnaires et le ministère de la Santé et du Bien-être aussi.

**Le vice-président:** Il existe encore des problèmes parce que vous me dites que c'est au ministre de décider relativement aux subventions. De fait, je vois ici sous la rubrique «conditions des subventions versées à une catégorie de bénéficiaires» que le Conseil du Trésor peut déléguer au ministre le pouvoir d'établir les conditions de versements d'une subvention. Est-ce que cela se fait couramment?

**M. Lacombe:** Je crois savoir que le Conseil du Trésor n'a pas délégué ce pouvoir jusqu'ici. Il a peut-être délégué le pouvoir d'apporter de petits changements aux conditions de versements, mais lorsqu'un ministère songe à apporter un tel changement, il le signalerait au Conseil du Trésor lui-même ou au Secrétariat du Conseil du Trésor.

**M. Cappe:** Cela ne se fait pas couramment.

**M. Lacombe:** De toute façon, le Conseil du Trésor ne délégue pas d'emblée tous ses pouvoirs pour établir les conditions de versement des subventions.

**Le vice-président:** Supposons qu'il y ait un programme pour promouvoir les idéaux de l'humanité, que les critères d'admissibilité en soient établis et que les subventions soient versées. Comment peut-on éviter les abus possibles, sauf au moyen du chèque lui-même, et le faire qu'on se rende compte que les abus importants seraient tout de suite décelés d'une façon ou d'une autre?

**M. Cappe:** Je reviens au pouvoir conféré au Conseil du Trésor par la Loi sur l'administration financière, qui stipule que le Conseil doit agir avec prudence et probité et

[Text]

probity, in effect, and the role of the secretariat in advising the Treasury Board on specific programs.

• 1105

It would be a rare circumstance where a program such as you have described would come in with very broad and general terms and conditions that would go to the board for approval without some discussion at the board among ministers to make such a decision with their eyes open, if you will.

So in terms of the check in the process, I guess I cannot guarantee the outcomes. But I can give you some confidence that if the board of ministers was to choose to structure a program that way, they would do it with full knowledge—relatively speaking; that is, they would have had the benefit of the analysis done in the department and in the secretariat.

I am not going to comment on whether or not it is a foolproof system. But it strikes me that there is some assurance of some oversight provided by the secretariat and by ministers.

**The Vice-Chairman:** There was a mention of evaluation criteria being set up. With regard to these various granting programs, is there in fact an evaluation made to determine that the expenditure related to, and met the overall objectives of, the particular program?

**Mr. Cappe:** That is done through an audit program in the context of a contribution.

**The Vice-Chairman:** Who makes that evaluation?

**Mr. McCrindell:** As part of his job, the manager responsible for a program has to evaluate and monitor that program as the money is being spent. In fact, that is what the manager of a contribution program is getting paid for.

As an additional control, the internal audit group in a department would be looking at the different managerial processes. It would in turn report to the deputy minister as to how well, for example, that manager was managing at these particular evaluations.

**The Vice-Chairman:** You used the term “contribution” in your response. Does that apply in the same fashion with regard to a granting program?

**Mr. Cappe:** I am going to use the word “discretion” again. But in terms of what discretion the manager or the program provides, yes, in the sense that judgment has to be applied to the eligibility criteria, for instance, so that the manager has to set up a program to assure himself or herself that the eligibility criteria are being applied.

As Mr. McCrindell indicated, the internal audit group would then be used within the context of the deputy minister's program of audit to validate or verify that. So there is a responsibility on the grant side, but it is limited to what there is judgment to be passed on. Again it is the entitlement issue.

[Translation]

que le rôle du Secrétariat consiste à guider le Conseil du Trésor relativement à des programmes précis.

Ce serait tout à fait exceptionnel qu'un programme dont les modalités seraient aussi vastes que celles que vous venez de décrire, soit soumis pour approbation au Conseil sans que les ministres en discutent pour pouvoir prendre une décision éclairée.

Je ne peux donc pas vous garantir l'issue du processus, mais je peux vous assurer que si le conseil des ministres décidaient de structurer de cette façon un programme, il le ferait en toute connaissance de cause en se fondant sur l'analyse qui en aurait été faite au ministère visé et au Secrétariat.

Je ne vous dis pas qu'il s'agit d'un système infaillible, mais j'estime que le Secrétariat et les ministres exercent un certain droit de regard.

**Le vice-président:** On a parlé de l'établissement de certains critères d'évaluation. Établit-on si les dépenses engagées dans le cadre de la mise en oeuvre de divers programmes de subvention permettent d'atteindre les objectifs de ces programmes?

**M. Cappe:** On le fait au moment de la vérification du programme dans le cas des contributions.

**Le vice-président:** Qui fait cette évaluation?

**M. McCrindell:** Dans le cadre de ses fonctions, le gestionnaire responsable du programme évalue celui-ci et en surveille la mise en oeuvre à mesure que des fonds sont engagés. C'est d'ailleurs la fonction même du gestionnaire.

En outre, le service de la vérification interne du ministère évaluera le rendement des différents gestionnaires. Il ferait ensuite rapport au sous-ministre sur la façon dont ceux-ci s'acquittent de leurs évaluations.

**Le vice-président:** Vous avez parlé des contributions. Est-ce que le même processus s'applique dans le cas des programmes de subventions?

**M. Cappe:** Je vais encore une fois évoquer le pouvoir discrétionnaire du gestionnaire. Celui-ci doit s'assurer qu'on respecte les critères d'admissibilité énoncés dans le programme.

Comme M. McCrindell l'a indiqué, le sous-ministre s'informerait à ce sujet auprès du groupe de la vérification interne du ministère. On peut donc dire que la responsabilité est la même à l'égard des subventions, mais tout dépend de la portée de l'évaluation. C'est encore une fois une question d'admissibilité.

## [Texte]

**Mr. Lacombe:** As you point out there are also provisions that in the case of large grant programs, or any grant programs, an evaluation of its effectiveness has to be undertaken. I cannot tell you, off the top of my head, how frequently this occurs. My own experience tells me it does occur, but I cannot tell you how many of the grant programs would be subject to that kind of evaluation. There certainly is provision for an evaluation of the effectiveness of the grant program relative to the program objectives.

**Mr. Cappe:** Mr. Chairman, if I could just add to that, the Comptroller General requires that departments set up a program of evaluation so that over the course of a seven-year cycle—I could be wrong on that time period—all programs are to be evaluated, with a periodic audit as well.

As I said earlier, these line managers tend to think of audit and evaluation as a single entity, because their programs are going to be evaluated and audited.

**The Vice-Chairman:** I think I am hearing you say that the manager of the program does an evaluation. Is that not what I heard?

**Mr. Cappe:** No; in virtually every department a central evaluation group would be essentially serving the deputy minister and providing independent advice, if you will, on the efficacy of the program in achieving its objectives.

**The Vice-Chairman:** Where does that evaluation report go?

• 1110

**Mr. Cappe:** I identified three directions. The line managers receive the report; the deputy minister effectively receives the report; and the Controller General, who has established over a period of time, and continues to maintain, a relationship with the evaluation groups in departments, would also collect reviews of these evaluations, which are also accessible in public documents.

**Mr. Fontana:** Along the same line, and with regard to the *Guide to Financial Administration*, chapter 9, I am wondering whether or not phrasing such as "under the grants" should be a lot more... When you say that an agreement is not required for a grant and that a grant does not have to be accounted for, it would seem that the phrasing could perhaps be worded in such a way that... You use "may" in a lot of sentences, but perhaps in those two categories it is specific; not permissive, but quite explicit. The phrasing is as follows:

An agreement is not required for a grant, but when there is a class of recipients, terms and conditions are required to determine eligibility.

But the first part of that sentence says that you do not even need an agreement and not to even think about one. Once managers see this criteria, they will not pursue an agreement, as one is not required. The other statement

## [Traduction]

**M. Lacombe:** Vous avez mentionné le fait qu'il faut évaluer l'efficacité des principaux programmes de subvention ou de tout programme de subvention, d'ailleurs. Je ne peux pas vous dire de mémoire quelle est la fréquence de ces évaluations. Je sais qu'elles ont lieu, mais je ne pourrais pas vous dire combien de programmes de subvention en font l'objet. Il faut certainement évaluer un programme pour voir s'il atteint ses objectifs.

**M. Cappe:** Monsieur le président, si je ne m'abuse, le contrôleur général exige que les programmes soient évalués à tous les sept ans et fassent également l'objet d'une vérification périodique.

Comme je l'ai dit plus tôt, les chefs de service considèrent que la vérification et l'évaluation font partie du même processus parce qu'ils ont lieu en même temps.

**Le vice-président:** Vous ai-je bien entendu dire que le gestionnaire du programme fait l'évaluation?

**M. Cappe:** Non. Dans presque tous les ministères, c'est un groupe d'évaluation central qui s'acquitte de cette tâche et qui informe le sous-ministre si le programme atteint ses objectifs.

**Le vice-président:** À qui transmet-on copie du rapport d'évaluation?

**M. Cappe:** Une copie est transmise aux chefs de service visés, au sous-ministre et au contrôleur général qui entretient depuis longtemps des relations avec les groupes d'évaluation des ministères. Les réponses à ces évaluations figurent dans des documents publics.

**M. Fontana:** Pour poursuivre dans le même sens, je me demande si l'expression «en vertu des subventions» qui figure au chapitre 9 du Guide de l'administration financière ne devrait pas être beaucoup plus... Vous dites qu'un accord n'est pas nécessaire dans le cas d'une subvention et qu'on n'a pas à en rendre compte, mais j'estime qu'il serait préférable de dire... On utilise souvent le terme «peut» mais pour ces deux catégories, les exigences sont peut-être spécifiques. Elles sont énoncées de façon explicite et rien n'est laissé à la discrétion de qui que soit. Voici ce qu'on peut lire:

une subvention n'exige pas l'existence d'un accord. Cependant lorsqu'il y a une catégorie de bénéficiaires, les critères d'admissibilité doivent être précisés.

La première partie de cette phrase énonce cependant qu'un accord n'est pas nécessaire. Dans ce cas-là, les gestionnaires ne s'efforceront pas d'en conclure un. Un peu plus loin on lit ceci «il n'est pas nécessaire de rendre

## [Text]

says a grant does not have to be accounted for and that payments of installments are not subject to any conditions other than continued eligibility.

It seems to me that those two particular instances can be toughened-up to perhaps say that agreements may be required or should be required. That is one way of tightening-up the grants portion without involving an audit; have an agreement and have somebody sign something.

**Mr. McCrindell:** I do not want to confuse the members further in terms of definitions, but a category is indicated in the guide that is called Other Transfer Payments and it might perhaps address your concerns to some extent.

On occasion a type of program will arise for which we do not want to be as stringent as with contributions, yet we do not want to be as lenient as with a grant, insofar as a control measure is concerned. So we do permit an authority, called another transfer payment, in those circumstances. A good example is part of the Indian Affairs Self-Government Program, in which they do have to put forward a description of how they plan to manage a program and for which audited financial statements must be tabled at the end of the year. But they are given the freedom, as part of Indian self-government, to allocate the moneys without such being specifically specified under the terms and conditions.

With respect to a pure grant, we maintain that our definition is appropriate to what a grant is meant to do.

**Mr. Fontana:** It is not a question of defining, because the definition is quite good and I understand it. It is the question of how one will control that definition and I agree that one has to take into account the cost of administration, recognizing that contributions will be much more expensive to administer than will grants.

But at the same time you created a hybrid between grants and contributions and perhaps one of the ways of being able to tighten-up grants would be to at least look at having agreements signed that are pretty explicit in terms of responsibility of the recipient in order to ensure that public policy and public funds are being used for the purposes to which they applied or for which they were intended.

**Mr. Cappe:** I do not want to return to our earlier discussion, but it does really relate to the point you made earlier on as to whether or not something should be a grant. We would all agree that OAS should be a grant and that one should not have to sign an agreement on it. But if one has to sign an agreement, I would presume the public accounts committee would want the government to ensure that when an agreement was signed its terms and conditions were being met, so you do have to carry out an audit, and therefore we should call it a contribution. If we could identify specific situations where a grant was so open-ended in the view of the public accounts committee or the government that it should be a contribution, I

## [Translation]

compte de l'utilisation d'une subvention et les versements ne sont assujettis à aucune condition autre que l'admissibilité».

Il me semble que dans ces cas-là on devrait préciser qu'un accord peut être nécessaire ou devrait être nécessaire. Ce serait une façon de renforcer les contrôles portant sur les subventions sans qu'il y ait de vérification. Il suffit qu'un accord soit signé.

**M. McCrindell:** Je ne voudrais pas vous mêler davantage, mais il est question dans les définitions d'une catégorie qu'on appelle «autres paiements de transfert». Je pense que la lecture de cette définition apaisera vos inquiétudes.

De temps à autre, nous souhaitons assujettir un programme à des contrôles moins rigides que dans le cas d'une contribution, mais plus rigides que dans le cas d'une subvention. Nous classons alors ce programme dans la catégorie des autres paiements de transfert. Je vous donne à titre d'exemple le programme sur l'autonomie politique du ministère des Affaires indiennes pour lequel un plan de gestion doit être établi et dont les états financiers doivent être vérifiés à la fin de l'exercice financier. Dans le cadre de ce programme, les gestionnaires peuvent cependant allouer les fonds comme bon leur semble sans devoir respecter certaines conditions précises.

Dans le cas des simples subventions, nous estimons que notre définition correspond à l'objet même des subventions.

**M. Fontana:** Je ne trouve rien à redire à la définition. Je me demande cependant comment on peut contrôler cette définition et je conviens qu'il faut tenir compte des coûts administratifs qui sont plus élevés dans le cas des contributions que des subventions.

Vous avez cependant créé une catégorie hybride, et l'une des façons de resserrer les contrôles régissant les subventions serait de préciser dans des accords les responsabilités des bénéficiaires pour s'assurer que l'argent des contribuables est utilisé à bon escient.

**M. Cappe:** Je ne voudrais pas revenir sur ce que nous avons déjà dit, mais tout dépend de la façon dont on définit une subvention. Je pense comme vous que la sécurité de la vieillesse devrait constituer une subvention qui ne devrait pas faire l'objet d'un accord. Si un accord était signé dans ce cas, je présume que le Comité des comptes publics s'assurerait que les modalités de l'accord ont été respectées et qu'une vérification a été menée. Il faudrait donc parler dans ce cas de contribution. Si le Comité trouvait des subventions qui devraient être des contributions, j'estime qu'il serait utile qu'il le signale. Autrement...

## [Texte]

think that would be a useful contribution, if you will allow me. Otherwise—

## [Traduction]

• 1115

**Mr. Fontana:** Subject to audit.

**The Vice-Chairman:** I just want to go back to the matter of these evaluations again. I guess there is nothing that says an evaluation of a particular granting program has to be done at all. Is that so? Is there a requirement anywhere written that an evaluation must be done in regard to each and every granting program?

**Mr. Cappe:** I do not believe the policy deals with grants separately, but the policy as issued by the Comptroller General is that over the course of this cycle—I believe it is seven years—all programs should be evaluated, and that would include the grant programs. I think the answer to your question is yes, although not on an annual basis. However, the government would want to ensure that the minister, the deputy and the managers of the programs have the benefit of an independent assessment of what that program has accomplished and whether it has met its objectives.

**The Chairman:** Are you saying that every granting program is evaluated or that every seven years there is a look at some of them that may or may not have been evaluated? I just trying to understand what you are saying here.

**Mr. Cappe:** Mr. Chairman, my understanding is that all programs would have to be evaluated over the course of the seven-year cycle. It might not be that a particular grant program in detail would be isolated and evaluated. You might have in the context of a particular program a number of sub-programs, if you will, sub-activities, with separate grant programs attached to them and you might not do them all. But over the course of the seven years each of those broad-based programs would be evaluated.

**The Vice-Chairman:** The bottom line is that not every grant program is evaluated.

**Mr. Cappe:** In its narrow construct, no.

**The Vice-Chairman:** In one sense, yes, if an evaluation is done then ultimately it has the potential to become a public document.

**Mr. Cappe:** That is right. When I said no, I should have said not necessarily. But the answer on your public document is correct.

**The Vice-Chairman:** How can it? For example, how can a researcher for the public accounts committee get his hands on an evaluation?

**Mr. Cappe:** Mr. Chairman, there is a library of evaluations held in the Comptroller General's program evaluation office, which is a public library available to all. The Public accounts committee gets a list of those

**M. Fontana:** Pour qu'elles fassent l'objet d'une vérification.

**Le vice-président:** Revenons encore une fois sur la question de ces évaluations. Je présume qu'aucune évaluation n'est obligatoire pour ce qui est des programmes de subventions. Est-il énoncé quelque part qu'une évaluation s'impose pour tous les programmes de subventions?

**Mr. Cappe:** Je ne pense pas qu'il y ait de politique portant spécifiquement sur les subventions, mais le contrôleur général est d'avis que tous les programmes, y compris les programmes de subventions, doivent être évalués tous les sept ans, si je ne m'abuse. La réponse à votre question est donc oui, mais pas tous les ans. Le gouvernement voudra s'assurer que le ministre, le sous-ministre et les gestionnaires intéressés profitent d'une évaluation indépendante du rendement du programme.

**Le président:** Dites-vous que tous les programmes de subventions sont évalués ou qu'à tous les sept ans certains d'entre eux le sont? J'essaie simplement de comprendre.

**Mr. Cappe:** Monsieur le président, sauf erreur, tous les programmes doivent être évalués une fois tous les sept ans. Il se peut toutefois que certains sous-programmes ou certaines sous-activités ne le soient pas en détail. Tous les grands programmes doivent cependant être évalués tous les sept ans.

**Le vice-président:** Il n'en demeure pas moins que tous les programmes de subventions ne sont pas évalués.

**Mr. Cappe:** Non, pas dans le sens strict du terme.

**Le vice-président:** Si une évaluation est faite, elle est susceptible d'être reproduite dans un document public.

**Mr. Cappe:** C'est juste. J'aurais dû répondre pas nécessairement. Mais vous avez raison en ce qui touche la divulgation publique de l'évaluation.

**Le vice-président:** Comment cette évaluation est-elle rendue publique? Par exemple, comment l'attaché de recherche du Comité des comptes publics peut-il se procurer une évaluation?

**Mr. Cappe:** Monsieur le président, le bureau des évaluations du contrôleur général comporte une bibliothèque des évaluations dont l'accès est public. Le Comité des comptes publics reçoit une liste de ces

*[Text]*

evaluations as well. There is an evaluation plan, which is issued by the government as well of all programs.

**The Vice-Chairman:** The circumstances in regard to this vote are that it is a 30-minute bell, but there is a possibility that the Whips may decided to shorten it. In the circumstances I think it is time to close off this meeting, with the understanding that we might in fact decide to pursue these avenues a little further.

I want to thank Mr. Cappe, Mr. Lacombe, and Mr. McCrindell for coming here and providing us with these responses. We appreciate it very much.

The meeting is adjourned.

*[Translation]*

évaluations. Le gouvernement dresse également un plan d'évaluation pour tous les programmes.

**Le vice-président:** Il s'agit d'une sonnerie de 30 minutes, mais il est possible que les whips décident de l'abréger. Je pense donc qu'il vaudrait mieux que nous levions la séance. Il est possible que nous vous demandions d'autres précisions à ce sujet à un autre moment.

Je désire remercier MM. Cappe, Lacombe et McCrindell d'être venus devant nous aujourd'hui et d'avoir répondu à nos questions. Nous avons apprécié leur collaboration.

La séance est levée.

















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mel Cappe, Senior Assistant Secretary;  
Barry Lacombe, Assistant Secretary;  
Jim McCrindell, Deputy Comptroller General.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat du Conseil du trésor:*

Mel Cappe, sous-s secrétaire principal;  
Barry Lacombe, sous-s secrétaire;  
Jim McCrindell, sous-contrôleur général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Tuesday, March 20, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le mardi 20 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Supplementary Estimates (C) 1989-90: Vote 25c—  
Auditor General—Program Expenditures

CONCERNANT:

Budget supplémentaire (C) 1989-1990: Crédit 25c—  
Vérificateur général—Prévisions de dépenses

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

### Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

### Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MARCH 20, 1990

(34)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met (*in camera*) at 9:55 o'clock a.m., this day in room 371, West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* E.R. Adams, Tom Wileman, Research Officers.

*Witness: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

The Committee proceeded to sit to be briefed by the Committee Researchers on reform of the Public Service.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee sat in public and the Chairman presented the fourteenth report of the Sub-committee on Agenda and procedure as follows:

Your Sub-committee on Agenda and Procedure met on Monday, March 19, 1990 and agreed to recommend the following:

- That on Tuesday, March 20 from 9:30 a.m. to 10:30 a.m., we will have a Briefing (*In camera*) by Committee Researchers on Public Service Personnel Issues and Reform of the Public Service.
- At 10:30 a.m., we will have a public meeting on Supplementary Estimates "C's" of the Auditor General's Office.
- That on Thursday, March 22nd, 1990 at 9:30 a.m., we will have a full Committee meeting with the Public Service Commission and the Treasury Board as well as representatives of the Auditor General's Office, on the Reform of the Public Service.
- That on Tuesday, March 27th, 1990 at 9:30 a.m., there be a further Briefing (*In camera*) by the Committee Researchers on Reform of the Public Service, with particular reference to the document "Public Service 2000" released by the Office of the Prime Minister on December 12, 1989.
- That on Thursday, March 29, 1990, we will have a full Committee meeting with John Edwards who is responsible for the study known as "Public Service 2000". A representative from the Auditor General's Office will also be a witness.
- That on Tuesday, April 3, we will have an (*In camera*) briefing by Committee Researchers on the Main Estimates, 1990-91 of the Office of the Auditor General.
- That on Thursday, April 5, we will have the Auditor General on his Main Estimates 1990-91.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 20 MARS 1990

(34)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 55, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (président).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins et Geoff Wilson.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoin:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général.

Les attachés de recherche exposent au Comité les grands aspects de la réforme de la Fonction publique.

A 10 h 30, le Comité met fin au huis clos et le président présente le Quatorzième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure dont le texte suit:

Le Sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni le lundi 19 mars 1990 et a convenu de ce qui suit:

- Le mardi 20 mars, de 9 h 30 à 10 h 30, séance d'information à huis clos par les attachés de recherche sur des questions de personnel et de réforme dans la Fonction publique.
- A 10 h 30, séance publique sur le budget supplémentaire. (C) du Bureau du vérificateur général.
- Le jeudi 22 mars, à 9 h 30, témoignage de représentants de la Commission de la Fonction publique, du Conseil du Trésor et du Bureau du Vérificateur général, sur la réforme de la Fonction publique.
- Le mardi 27 mars, à 9 h 30, autre séance d'information à huis clos par les attachés de recherche sur le même sujet, notamment sur le document «Fonction publique 2000» publié par le Cabinet du premier ministre le 12 décembre dernier.
- Le jeudi 29 mars, témoignage de John Edwards, principal artisan de «Fonction publique 2000». Un représentant du Bureau du Vérificateur général sera aussi présent.
- Le mardi 3 avril, exposé à huis clos par les attachés de recherche sur le Budget de dépenses de 1990-1991 du Vérificateur général.
- Le jeudi 5 avril, le vérificateur général lui-même viendra défendre son budget pour 1990-1991.

- That the Clerk contact various Public Service Unions, to ascertain whether they wish to make a written submission to the Committee relating to Reform of the Public Service, and then the Committee would decide if they wish to call them as witnesses.
- That we then have another meeting with representatives of the Public Service Commission, the Treasury Board, the Privy Council Office and John Edwards.
- That we consider the postponed hearings on the two chapters (Chapters 20 and 23) in the Auditor General's Annual Report concerning the Canadian Coast Guard.

After debate, the fourteenth report of the Subcommittee on Agenda and Procedure was allowed to stand.

The Committee commenced consideration of Supplementary Estimates (C) 1989-90 of the Office of the Auditor General.

The Chairman called Vote 25c—Auditor General—Program expenditures.

Kenneth M. Dye made an opening statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

- Que le greffier s'informe auprès des différents syndicats de fonctionnaires s'ils ont des mémoires à présenter au Comité au sujet de la réforme de la Fonction publique, et le Comité décidera ensuite s'il veut les entendre.
- Ensuite, autre rencontre avec les représentants de la Commission de la Fonction publique, du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et avec John Edwards.
- Enfin, reprise l'étude, remise, des chapitres 20 et 21 du rapport annuel du Vérificateur général qui portent sur la Garde côtière canadienne.

Après débat, le Quatorzième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est réservé.

Le Comité commence l'étude du budget supplémentaire (C) du Bureau du Vérificateur général.

Le président appelle le crédit 25c — Vérificateur général — Dépenses du programme.

Kenneth M. Dye fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, March 20, 1990

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 20 mars 1990

• 1033

**The Chairman:** I will call the meeting to order so that we can get under way. Before welcoming our witnesses, I want to make reference to our subcommittee report, which we will not be able to pass today. If those members here will accept it as read, we can attach it to today's *Minutes of Proceedings and Evidence* so that everybody will know what is in it. Is that okay with everybody?

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** You are speaking about the schedule proposed for future meetings?

**The Chairman:** Yes. I will just go over the first couple of meetings here.

Your Subcommittee on Agenda and Procedure met on Monday, March 19, 1990, and agreed to recommend the following:

That on Tuesday, March 20, from 9.30 a.m. to 10.30 a.m., we will have a briefing (*in camera*) by committee researchers on Public Service personnel issues and reform of the Public Service.

At 10.30 a.m. we will have a public meeting on Supplementary Estimates "C" of the Auditor General's Office.

That on Thursday, March 22nd, 1990, at 9.30 a.m., we will have a full committee meeting with the Public Service Commission and Treasury Board as well as representatives of the Auditor General's Office, on the reform of the Public Service.

That on Tuesday, March 27th, 1990, at 9.30 a.m., there be a further briefing (*in camera*) by the committee researchers on reform of the Public Service, with particular reference to the document "Public Service 2000" released by the Office of the Prime Minister on December 12, 1989.

That on Thursday, March 29, 1990, we will have a full committee meeting with John Edwards, who is responsible for the study known as "Public Service 2000". A representative from the Auditor General's Office will also be a witness.

That on Tuesday, April 3, we will have an *in camera* briefing by committee researchers on the Main Estimates, 1990-1991 of the Office of the Auditor General.

That on Thursday, April 5, we will have the Auditor General on his Main Estimates 1990-1991.

That the clerk contact various Public Service unions to ascertain whether they wish to make a written

**Le président:** La séance est ouverte. Avant d'accueillir nos témoins, j'aimerais dire quelques mots sur le rapport de notre sous-comité que nous ne pouvons toutefois pas adopter aujourd'hui. Si les députés qui sont ici veulent bien l'accepter tel quel, nous pourrions l'annexer aux «procès-verbaux et témoignages» afin que tout le monde sache de quoi il retourne. Etes-vous d'accord?

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** Vous parlez du calendrier des prochaines réunions?

**Le président:** Oui. Je vous relis en vitesse ce qui nous attend pour les deux prochaines réunions.

Votre sous-comité du Programme et de la Procédure s'est réuni le lundi 19 mars 1990 et a convenu de recommander ce qui suit:

Que le mardi 20 mars, de 9h30 à 10h30, nous ayions une séance d'information (*à huis clos*) avec les documentalistes du comité au sujet des questions de personnel au sein de la Fonction publique et de la réforme de la fonction publique.

A 10h30, nous aurons une séance publique sur le budget supplémentaire «C» du Bureau du vérificateur général.

Que le jeudi 22 mars 1990, à 9h30, nous ayions une séance du comité plénier avec la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor ainsi que des représentants du Bureau du vérificateur général afin de discuter de la réforme de la fonction publique.

Que le mardi 27 mars 1990, à 9h30, il y ait une autre séance d'information (*à huis clos*) avec les documentalistes du comité au sujet de la réforme de la Fonction publique et en particulier du document «Fonction publique 2 000» publié par le cabinet du Premier ministre le 12 décembre 1989.

Que le jeudi 29 mars 1990, nous ayions une réunion du comité plénier avec John Edwards, responsable de l'étude intitulée «Fonction publique 2,000». Nous aurons également comme témoin un représentant du Bureau du vérificateur général.

Que le mardi 3 avril, nous ayions une séance d'information *à huis clos* avec les documentalistes du comité au sujet du budget principal, 1990-1991, du Bureau du vérificateur général.

Que le jeudi 5 avril, nous recevions le vérificateur général pour l'interroger sur son budget principal pour 1990-1991.

Que le greffier contacte les divers syndicats de la fonction publique afin de leur demander s'ils

## [Text]

submission to the committee relating to reform of the Public Service, and then the committee would decide if they wish to call them as witnesses.

That we then have another meeting with representatives of the Public Service Commission, the Treasury Board, the Privy Council Office and John Edwards.

That we consider the postponed hearings on the two chapters (Chapters 20 and 23) in the Auditor General's Annual Report concerning the Canadian Coast Guard.

I want to welcome this morning the Auditor General, Mr. Kenneth Dye. I will ask him to introduce the officials who are with us this morning.

• 1035

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, this is the first time in my term that I have sought supplementary funding for my office. It is the seventh time since 1968-69 that the Office of the Auditor General has requested supplementary funding. I think it would be appropriate if I first explain why I am seeking supplementary estimates, and then explain what the money was used for.

When I appeared before this committee last May, I outlined what I believed to be a serious financial constraint facing my office. The five-year value-for-money audit cycle endorsed by this committee for departments and agencies has never been and will not in future be possible to attain. Indeed, what I have been doing in the last couple of years is treading water, simply trying to prevent further slippage in the value-for-money audit cycle. Obviously in the face of these problems I am not able to accept additional work without additional funding.

Since I submitted my main estimates to Parliament last year, I have been asked to take on additional work in several areas. I have been requested by Order in Council to give an opinion to the Minister of Agriculture with respect to certain stabilization programs. We estimated this cost to be \$240,000 this year. The stabilization programs on which I have been asked to provide an opinion relate to beef, hogs, lambs, apples, sugarbeets, beans, onions, and honey.

I have been appointed auditor of a further six Crown corporations since I submitted my main estimates. These are Canada Mortgage and Housing, Cape Breton Development Corporation, Enterprise Cape Breton Corporation, the Federal Business Development Bank, Marine Atlantic and VIA Rail. The additional 1989-90 cost to my office to perform the requested work on these corporations was forecast to be \$728,000.

## [Translation]

souhaitent présenter au comité un papier sur la réforme de la fonction publique. Le comité pourra ensuite décider s'il veut éventuellement les convoquer.

Que nous ayions ensuite une autre réunion avec les représentants de la Commission de la fonction publique, du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé et John Edwards.

Que nous réfléchissions aux séances qui ont été reportées sur les deux chapitres (chapitres 20 et 23) du rapport annuel du vérificateur général à propos de la Garde côtière canadienne.

Je souhaite ce matin la bienvenue au vérificateur général, M. Kenneth Dye.

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, c'est la première fois, depuis le début de mon mandat, que je demande des fonds supplémentaires pour mon Bureau. C'est la septième fois, depuis 1968-1969, que le Bureau du vérificateur général en demande. Je crois qu'il conviendrait que j'explique d'abord la raison pour laquelle je demande un budget des dépenses supplémentaires et ensuite ce à quoi les fonds seront destinés.

En mai dernier, j'ai donné à votre comité un aperçu de ce que j'estimais être de graves contraintes financières pour mon Bureau. Il est devenu impossible de respecter le cycle des vérifications quinquennales de l'optimisation des ressources des ministères et des organismes du gouvernement que votre comité a approuvé. En effet, je n'ai réussi qu'à nous maintenir à flot ces deux dernières années. J'ai essayé simplement de prévenir toute prolongation du cycle des vérifications de l'optimisation des ressources. Face à ces problèmes, force est de constater que je ne peux accepter plus de travail sans fonds supplémentaires.

Depuis que j'ai présenté mon budget principal au Parlement, l'année dernière, le Bureau a été chargé de travaux supplémentaires dans plusieurs secteurs. Il m'a été demandé, par voix d'un décret, de donner au ministre de l'Agriculture mon opinion sur certains programmes de stabilisation. Il en coûtera environ 240,000\$ cette année pour accéder à cette demande. Les programmes de stabilisation sur lesquels on m'a demandé mon avis touchent le bœuf, le porc, l'agneau, les pommes, la betterave à sucre, les haricots, les oignons et le miel.

J'ai été nommé vérificateur de six autres sociétés d'État depuis que j'ai présenté mon budget principal des dépenses. Ces sociétés sont la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Société de développement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, la Banque fédérale de développement, Marine atlantique et VIA Rail. Le coût supplémentaire qu'aura dû assumer mon bureau, en 1989-1990, pour les vérifications d'attestation demandées pour ces sociétés devrait s'élever à 728,000\$.

## [Texte]

I have taken on additional work for the Northwest and Yukon Territories. For example, I have recently been appointed auditor for the Yukon College and for the Arctic College. In relocating its headquarters from Edmonton to Hay River, the Northwest Territory Power Corporation will require more travel costs for my auditors. In addition, the territories, like the rest of the federal government, must have value-for-money audits performed. I am their statutory auditor, but I have been doing very little VFM work for them and I must get that ball rolling. The cost of all this additional work for the territories, which was not included in my main estimates for 1989-90, we expect to be \$363,000.

I have been given the audit responsibility for new government entities of the Department of Western Economic Diversification and the Atlantic Canada Opportunities Agency. The estimated cost of these audits was \$173,000 this year.

Finally, for the administrative side, I need an additional \$252,000. This is for 1989-90 only, and is not a continuing item. In 1985 my office sought additional space to alleviate extreme crowding of staff. For example, I am now using meeting room space as temporary office space. One of my teams, consisting of EDP specialists, is shoe-horned into office accommodation at headquarters which is about 50% smaller than the standard recommended by DPW.

In 1985 it was expected that additional space could be obtained in our present headquarters building. As a temporary measure, I agreed to accept accommodation in another building for some of my staff. While my office received a modest amount of new space in our present headquarters in 1988, it now appears unlikely that all our needs can be met. Although some upgrading has taken place, it is now necessary to complete such construction upgrading on the assumption more space is not forthcoming. In addition, my office has moved more staff into departmental accommodation, and such space must be upgraded to meet security requirements.

These needs, together with space requirements anticipated due to the additional contract personnel to carry out the increased workload I have already mentioned, made it necessary for my people to commence work on several projects, using funds already budgeted for ongoing requirements. The \$252,000 restores those funds.

## [Traduction]

J'ai assumé la responsabilité de travaux supplémentaires pour le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Par exemple, j'ai été récemment nommé vérificateur du collège du Yukon et du collège de l'Arctique. La Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest ayant déménagé ses bureaux centraux d'Edmonton à Hay River, les déplacements des vérificateurs coûteront plus cher. En outre, les territoires doivent faire l'objet de vérifications de l'optimisation des ressources comme les autres entités du gouvernement. Je suis leur vérificateur aux termes de la loi mais le Bureau a fait très peu de travaux à cet égard et il doit s'y mettre. Le coût de tous les travaux supplémentaires attribuables aux territoires, travaux qui n'étaient pas inclus dans mon budget des dépenses principales pour 1989-1990, devrait s'élever à 363,000\$.

On m'a chargé des vérifications des nouvelles entités du gouvernement, à savoir le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique. Le coût de ces vérifications est estimé à 173,000\$ pour cette année.

Enfin, j'ai besoin de 252,000\$ de plus pour l'administration et ce, pour 1989-1990 seulement. Il ne s'agit pas d'un besoin permanent. En 1985, mon Bureau a cherché à obtenir de nouveaux locaux pour réduire sa forte densité d'occupation. Par exemple, j'utilise temporairement des salles de conférence comme bureaux. L'une de mes équipes, composées de spécialistes en informatique, est logée dans des bureaux dont la superficie est de 50 p. 100 inférieure à la norme recommandée par Travaux publics.

En 1985, il semblait que nous obtiendrions des locaux supplémentaires dans l'immeuble que nous occupons. J'ai donc accepté que certains employés aient temporairement leurs bureaux dans un autre immeuble. Même si mon Bureau a reçu, en 1988, un modeste espace supplémentaire dans l'immeuble qu'il occupe, il semble peu probable que nos besoins seront satisfaits. Des améliorations ont été apportées, mais il est maintenant nécessaire de procéder à certains travaux et améliorations puisqu'il semble que nous n'obtiendrons pas d'espace supplémentaire. En outre, mon Bureau a envoyé un plus grand nombre de ses employés dans les locaux mêmes des ministères. Ces locaux doivent être améliorés pour satisfaire aux normes de sécurité.

• 1040

Pour ces raisons, mais parce que nous prévoyons également qu'il nous faudra des locaux supplémentaires pour le personnel contractuel dont nous avons besoin en raison de l'augmentation de la charge de travail, mes services ont été obligés, pour pouvoir commencer l'étude de plusieurs projets, de prélever sur le budget des travaux en cours. C'est à combler ce déficit que serviront les 252,000\$.

[Text]

All of the above totals \$1,756 million in the supplementary estimates for my office, and I hope clearly explains what they will be used for in terms of work I must do.

I would now like to explain how they are spent, in terms of classification shown in the blue book, which you have before you.

First, notwithstanding the effort we make to obtain discount fares and use travel points, travel costs will increase for all audits mentioned, but more particularly for work in the territories. This is what the \$272,000 of the transportation and communication costs is for.

Second, there are two amounts called "purchased repair and maintenance" and "capital", of \$248,000 and \$4,000 respectively. This is for the accommodation requirements I just outlined.

Third, and largest, is the \$1,232 million for professional and special services. Given that I am trying to hold my person-year complement at its current level, and that we were not yet sure, at the time we were preparing these supplementary figures last fall, of the type of permanent expertise we would need, I decided to use short-term contract help. It may well turn out that we will have to hire certain types of expertise on a permanent basis in the future, in which case these figures will appear as salaries.

Having outlined the supplementary figures for 1989-90, you should be aware that most of these requirements will continue in the future. As you may know, main estimates for the 1990-91 year have recently been tabled. The 1990-91 impact of my supplementary estimates will be \$2.4 million. I attach appendices A and B, which provide a synopsis of the figures I have just mentioned. It would be useful for your members if they took a look at those two appendices, because they outline the reasons why we need the money and what we have used the money for.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Dye.

Is it agreeable to the committee to print the appendices, along with the statement?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** It is very important to get that information, and some explanations for it, on the record at this meeting. The danger is that if these things slip by without being questioned then the information simply does not get out there and is not on the record. So it is very important that the statement be on the record of this committee.

I do not think you touched on this in your remarks. On October 5, you referred to a supplementary estimate

[Translation]

Cela fait au total 1,756 million de dollars au titre de budget supplémentaire pour mon Bureau, et j'espère en avoir donné clairement la justification.

J'aimerais maintenant vous donner le détail des dépenses proprement dites, en utilisant la terminologie du livre bleu que vous avez sous les yeux.

Premièrement: malgré nos efforts pour obtenir des tarifs réduits et utiliser le système des points, nos frais de déplacement vont augmenter en raison de l'extension prise par certaines des vérifications que j'ai mentionnées, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit des territoires. C'est ce qui explique les 272,000\$ du poste transports et communications.

Deuxièmement, les postes «achat de services de réparation et d'entretien» et «capital», de 248,000\$ et 4,000\$ respectivement, correspondent aux besoins en locaux dont je vous ai parlé.

Troisièmement, le poste le plus important est celui de 1,232 million de dollars au titre des «services professionnels et spéciaux». Comme j'essaie de maintenir mes effectifs à leur niveau actuel et que nous n'étions pas certains, au moment de la préparation de ce budget des dépenses supplémentaire, l'automne dernier, du type de spécialistes dont nous aurions besoin, j'ai décidé d'avoir recours à des contractuels à court terme. Il se pourrait fort bien que nous ayons à embaucher des employés permanents, et dans ce cas ces crédits supplémentaires serviront au règlement des salaires.

Vous ayant décris dans ses grandes lignes le budget des dépenses supplémentaire pour 1989-1990, je dois également vous faire savoir que dans la plupart des cas il s'agit d'un besoin qui risque de devenir permanent. Comme vous le savez sans doute, le budget des dépenses principal pour 1990-1991 vient d'être déposé. Les besoins supplémentaires que je viens de vous décrire correspondront, pour l'exercice 1990-1991, à un budget de 2,4 millions de dollars. J'ai joint en annexe A et B les tableaux comptables correspondant à ce que je viens d'exposer. Je pense qu'ils seront utiles aux membres du comité, car vous y trouverez une justification des dépenses et des demandes de crédits supplémentaires.

**Le président:** Merci, monsieur Dye.

Le comité désire-t-il également faire imprimer les annexes?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Je pense que c'est une information suffisamment importante pour qu'elle figure au compte rendu de séance. Et si on laisse passer les choses, sans poser de questions, l'information ne se retrouve tout simplement pas dans le compte rendu. Il est donc important que votre déclaration y figure au complet.

Je ne pense pas que vous ayez abordé le point suivant: le 5 octobre, vous avez parlé d'un budget supplémentaire

## [Texte]

of \$2,269,000, and your actual supplementary estimate this morning is \$1,756,000. What is the difference between what you suggested then and what you have actually on the record today?

**Mr. Dye:** Our office has taken great pride in not having to ask for supplementary estimates. We have tried to include all new requests in existing budgets, and the way we have done that is to have slippage on the value-for-money work, but we got to a point where it just would not work.

We also have been paring down things that I think are essential, such as reinvestment in our human capital, particularly our training. In our original proposals, which we were discussing with the Treasury Board—I think I probably had that in my hand at the time I was speaking to you, on the date you mentioned—I also had an additional \$370,000 for core training. That would ensure that every member of my office has the appropriate training necessary for his or her level within our operations.

It was providing for increased costs of printing of the annual report by an additional \$68,000. The Queen's Printer has raised the prices on us significantly, and we do not get increases for cost of living changes. So it becomes a fiction, and we are going to cut the number of copies of our report this year.

• 1045

In losing the court case, in which we did not get a decision, other than to go back to Parliament, we have to pay charges of \$75,000 to somebody. That bill I do not think has arrived yet. But we have been assessed costs of \$75,000. So if you take the \$370,000, the \$68,000, and the \$75,000, that is \$513,000. I think you will find that is the difference between what I quoted and what I am talking about today.

**Mr. Wilson:** I have some questions relating to the six Crown corporations you refer to, Mr. Dye. You indicate you have been appointed auditor of a further six Crowns since you submitted the main estimates. You list them and indicate the cost is forecast to be some \$728,000. First and foremost, who did the audit work on these six Crowns previously?

**Mr. Dye:** They would be private sector firms of chartered accountants.

**Mr. Wilson:** Well, something is amiss here, because I doubt the sum listed there would be sufficient to do audit work on those enterprises. Are other outside auditors involved in dealing with these Crowns? Can you explain what is going on relative, for example, to FBDB?

**Mr. Dye:** The numbers we have provided to you which comprise the \$1.768 million are all cash costs. They do not include overhead. Normally when we report the cost

## [Traduction]

de 2,269,000\$, alors que le chiffre de ce matin se limite à 1,756,000\$. Comment expliquez-vous cette différence?

**M. Dye:** Jusqu'ici notre Bureau s'est toujours enorgueilli de ne pas avoir à demander de rallonges budgétaires. Nous avons toujours essayé de faire face aux nouvelles demandes en nous limitant au budget qui était prévu, et pour cela nous avons parfois négligé la vérification d'optimisation, mais là aussi nous avons atteint une limite.

Et puis nous avons économisé dans des secteurs qui sont pourtant essentiels, je pense par exemple à celui des ressources humaines, et plus particulièrement à la formation. Ainsi, dans notre première proposition, que nous discutions avec le Conseil du Trésor—c'est sans doute de cela que je vous ai parlé à la date que vous citez—figuraient 370,000\$ supplémentaires pour la formation de base. Il s'agissait d'assurer à tous les fonctionnaires de mon Bureau une formation appropriée et correspondant à leur niveau d'affectation.

Nous avions également prévu une augmentation des frais d'impression de notre rapport annuel de 68,000\$. L'imprimeur de la Reine a augmenté ses prix de façon très sensible, alors que notre budget ne prévoit aucune augmentation pour compenser la clause d'indexation. Celle-ci va donc devenir une pure fiction, et nous allons tout simplement réduire le tirage de notre rapport annuel.

Ayant perdu notre procès, bien qu'aucune décision n'ait été rendue sinon de renvoyer l'affaire devant le Parlement, cela va nous coûter 75,000\$ qu'il faudra verser. Nous n'avons toujours pas reçu la facture. Mais celle-ci avait été évaluée à 75,000\$. Si vous faites la somme des 370,000\$, 68,000\$ et 75,000\$, cela fait 513,000\$. C'est exactement cette différence que vous me demandiez d'expliquer.

**M. Wilson:** J'aimerais vous poser des questions sur ces six sociétés d'État que vous avez citées, monsieur Dye. Vous dites avoir été nommé vérificateur de six sociétés d'État supplémentaires depuis que vous aviez proposé votre budget de dépenses principal. Vous nous donnez la liste de ces sociétés en disant que cela fera 728,000\$ à ajouter. Première question, à qui était confié par le passé la vérification de ces six sociétés?

**M. Dye:** À des cabinets de comptables agréés du secteur privé.

**M. Wilson:** Je pense qu'il y a quelque chose qui ne colle pas. Je doute en effet que cette somme suffise. Est-il prévu que des vérificateurs du secteur privé soient associés à ce travail de vérification? Comment les choses vont-elles par exemple se passer pour la Banque fédérale de développement?

**M. Dye:** Les 1,768 million de dollars n'incluent pas nos frais généraux. Normalement, lorsque nous vous présentons notre budget de vérification nous y incluons

## [Text]

of audits to you we have all the overhead allocations in there. We are not allowed to get more overhead. All we can do is ask you for more direct out-of-pocket costs. So there is an assumption—it may well turn out to be a fiction—that there is no more overhead: we do not make any more telephone calls, we do not use any more paper, we do not have to employ any more people to type, or whatever it is. These are the audit costs of the people out there physically on the job doing the audits, their costs of doing that, and the cost of the contractors we might have brought in on those.

So the reality is that you have to double those costs, roughly. You will see in appendix B we have pretty much finished those assignments, and our best estimate of cost is reported in appendix B for each of those assignments. Those costs are direct costs, not inclusive of overhead. A CA firm of course will bill overhead and profits. Their billing rates and our costs are roughly the same.

I should include that three of those audits are joint, so you are really looking at half the audit cost.

**Mr. Wilson:** About the Federal Business Development Bank, for example, what is going on in the audit function there? I assume there is some national firm that is engaged to do the outside audit on FBDB. Would that be correct?

**Mr. Dye:** There was one firm. It used to be Price Waterhouse. That has been changed. It has been changed jointly to an outside firm and myself. The outside firm is Raymond, Chabot of Montreal.

**Mr. Wilson:** What is the purpose of having the Montreal firm and your office both involved?

**Mr. Dye:** I have never been told why the government has this new preference for joint audits. I do not particularly like them, and no private sector auditor really likes them. I think they cause a greater cost of auditing; probably 15% more, as a rough guess. Each audit firm has to do the planning and each has to review the work of the other. You can efficiently set out the work itself and allocate it, but at the end of the day they are reviewing our files, we are reviewing their files, we are jointly reporting, and there is just administrative slippage, which I would, to use a number, say is about 15% of the cost.

When the Financial Administration Act was amended in 1984 we were assigned all the audits on Schedule C-1 and eligible for the C-2s. The arrangement I had with the then administration was that when the normal audit appointments would run out we would be appointed. The new administration came in and decided that, no, they would continue private sector audits, auditing firms, and they did it knowing that the law required, I think it was by September 1, 1989, that my office be appointed for all these C-1 corporations which were on that schedule basically because of their dependency on public funds. It

## [Translation]

les frais généraux, et il n'est pas question d'obtenir un sou de plus. Tout ce que nous pouvons alors demander c'est le remboursement de nos coûts marginaux. On suppose donc en quelque sorte—et parfois c'est une pure supposition—qu'il n'y aura pas de frais généraux supplémentaires: pas de coups de téléphone supplémentaires, pas de frais de papeterie ni de secrétariat supplémentaires, pas besoin d'employer une nouvelle secrétaire, etc. Il s'agit donc alors de ce que coûte véritablement le travail des vérificateurs qui se trouvent sur place, et en l'occurrence de certains cabinets avec lesquels nous avons pu sous-traiter.

Donc en réalité il faut multiplier par deux les chiffres que nous vous avons donnés ici. Vous en trouverez un détail assez complet en annexe B, où nous vous donnons à chaque fois le chiffre de ce que nous prévoyons. Il s'agit de frais directs, sans les frais généraux. Évidemment un cabinet de comptables inscrirait ses frais généraux et sa marge bénéficiaire. Et sa facture correspond à peu près à ce que nous inscrivons dans nos coûts.

Je dois ajouter que trois de ces vérifications sont des vérifications que nous faisons en association, et vous n'avez donc ici que la moitié du prix total.

**M. Wilson:** Pour la Banque fédérale de développement, qui s'occupe de la vérification? J'imagine que c'est un grand cabinet de comptables.

**M. Dye:** Effectivement, c'était par le passé Price Waterhouse. Maintenant nous faisons ça nous-mêmes, en association avec le cabinet Raymond, Chabot de Montréal.

**M. Wilson:** Quelle est l'idée de faire faire cela à la fois par vous-mêmes et par ce cabinet?

**M. Dye:** Le gouvernement ne m'a jamais expliqué pourquoi il préférait maintenant cette formule de vérification en association. La formule ne me plaît pas vraiment, pas plus qu'au vérificateur du secteur privé. Et cela finit par coûter plus cher, sans doute 15 p. 100 en plus, puisque chacun doit de son côté planifier le travail, prendre connaissance de ce qu'a fait l'autre partie, et même si vous avez procédé de façon rationnelle, vous retrouvez à la fin de la journée le nez dans les dossiers de votre associé, avec au bout du compte un rapport conjoint, ce qui sur le plan administratif finit par coûter très cher, je vous disais environ 15 p. 100 de plus.

Lorsque la Loi sur l'administration financière a été modifiée en 1984, nous avons été chargés de toutes les vérifications de l'annexe C-1, et l'on pouvait également nous affecter à des vérifications de l'annexe C-2. L'arrangement que j'avais avec le gouvernement d'alors était que lorsque les vérificateurs en titre arrivaient en fin de contrat, nous étions nommés à leur place. Le nouveau gouvernement a décidé qu'au contraire on poursuivrait les vérifications du secteur privé, que l'on ferait appel à des cabinets de vérification comptable et cela s'est fait en sachant que la loi exigeait, je crois que c'était au 1<sup>er</sup>

## [Texte]

was the view of the then Parliament that it was desirable to have Parliament's auditor audit those firms that were dependent on public funds.

• 1050

There were two prior to that time that were audited jointly. We were auditors of the Canada Development Investment Corporation and the Post Office, jointly with private sector firms. Since then there have been quite a few more. With CMHC we are jointly with what is now Deloitte, Touche. With the FBDB I mentioned in was Raymond, Chabot. Marine Atlantic was Touche and it is now Deloitte, Touche.

**Mr. Wilson:** I am trying to understand how this works.

**Mr. Dye:** I am sorry. I have just misled you. Marine Atlantic is Peter Mulder and Thorne. I am sorry, it was for Devco we used Touche, now Deloitte, Touche, as a contractor for us.

**Mr. Wilson:** Let us take FBDB, or VIA, or any of them. Someone was doing this work before you were appointed and presumably that outfit, that enterprise, was being paid by the Crown.

**Mr. Dye:** By corporation funds.

**Mr. Wilson:** Right. And so the situation now is that your office has been appointed. Is there no recovery then from that particular Crown?

**Mr. Dye:** No, there is not. I send my one appropriation to Parliament asking for funds to do all of the departments and agencies and the Crown corporations. We do report all our costs and hours to you but we do not send bills. And if we did send bills we would not get the money. It would go into the CRF, and I would still be left with the debits and no revenue.

**Mr. Wilson:** Just to pin it down a bit, there is duplication in your opinion, to the extent that in joint audits there is some work that has to be gone over twice, obviously, in the framework or in the setting up of the particular audit function that you are doing. And you estimate that to be 15%.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, that is not a particularly firm estimate, but I think it is a number that other senior partners of other major firms would offer to you as a reasonable guess.

**Mr. Wilson:** In regard to the work in the north there is mention made of doing additional work for the Northwest and Yukon Territories, an audit for Yukon College, Arctic College and so on. You are now doing this. Who did these things before, and how were they paid?

## [Traduction]

septembre 1989, que mon bureau se charge de toutes les sociétés de l'annexe C-1, essentiellement parce qu'elles dépendaient du Trésor public. Le Parlement d'alors estimait qu'il était souhaitable que le vérificateur du Parlement se charge de la vérification des comptes de ces entreprises qui dépendaient du Trésor public.

Il y en a deux qui avant cela étaient co-vérifiés. Nous étions les vérificateurs de la Corporation de développement des investissements du Canada et des Postes avec des cabinets du secteur privé. Depuis lors, il y en a eu pas mal d'autres. Pour la SCHL, nous co-vérifions les comptes avec le cabinet Deloitte, Touche. Pour la BFD, c'est avec Raymond, Chabot. Pour Marine Atlantique, c'était Touche et c'est maintenant Deloitte, Touche.

**M. Wilson:** J'essais de comprendre comment cela fonctionne.

**M. Dye:** Excusez-moi. Je viens de faire une erreur. Marine Atlantique, c'est Peter Mulder et Thorne. C'est pour Devco que nous avions recours aux services de Touche et maintenant à ceux de Deloitte, Touche.

**M. Wilson:** Prenons la BFD, ou VIA, n'importe. Quelqu'un faisait ce travail de vérification avant que vous soyez nommé et l'on peut supposer que ce cabinet, cette entreprise était payée par le trésor public.

**M. Dye:** À même le budget de la société.

**M. Wilson:** D'accord. Maintenant, c'est votre bureau qui a été nommé. Ne recourez-vous pas vos frais auprès de cette société?

**M. Dye:** Non. J'envoie un budget au Parlement pour tout le travail que je fais auprès des ministères et organismes gouvernementaux ainsi que des sociétés d'État. Nous vous déclarons tous nos coûts et toutes nos heures mais nous ne facturons pas les clients, et si nous les facturerions, nous ne serions pas payés. Cela irait au Trésor et je me retrouverais toujours avec des débits mais pas de recettes.

**M. Wilson:** Vous pensez donc qu'il y a double emploi, dans la mesure où la co-vérification, une partie du travail doit être faite deux fois, c'est évident, dans le cadre d'une vérification particulière. Vous estimez que cela représente 15 p. 100 des coûts.

**M. Dye:** Monsieur le président, ce n'est pas un chiffre exact mais je crois que c'est le genre de pourcentage que vous donneraient les associés d'autres gros cabinets de vérification comptable.

**M. Wilson:** À propos du travail dans le Nord, il est question de travail supplémentaire pour les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, d'une vérification pour le collège du Yukon, d'une autre pour le collège de l'Arctique, etc.. C'est maintenant vous qui vous vous en occupez. Qui le faisait avant et comment étaient-ils payés?

[Text]

**Mr. Dye:** Those are new entities, Mr. Chairman, and have separate financial statements. The governments in the territories requested an opinion on those separate statements. They did not exist before.

**Mr. Wilson:** As the chairman indicated earlier, several of us have to be in the House at 11 a.m. I must put this on the record, Mr. Chairman. I think it is lamentable that there cannot be some sort of a block system whereby the committees can rotate around a bit, because we have members of this committee sitting on consumer and corporate at the moment, on agriculture, and they cannot be in two places at the one time.

My final question relates to the situation today, Mr. Dye. You indicated you have with you an individual on your left and your right. Who else do you have with you and what are their functions?

**Mr. Dye:** I cannot see who is behind me, but I think the Deputy Auditor General of Audit Operations, Raymond Dubois, is there; the Deputy Auditor General of our administration is there; Mark Hill will be on the side; Tony Campbell; Bill Beaudoin on our finance side; and John Wiersema, who is the auditor responsible for much of our agricultural auditing, is here. We thought you might have questions on the tripartites. There may be others back there. I am not aware that there are.

**Mr. Wilson:** I am seeing you, Mr. Dye, and I think ten other persons.

**Mr. Dye:** Oh, yes. They may not be all ours.

**Mr. Wilson:** Well, how many are here? I asked.

**Mr. Dye:** I will count them for you.

**Mr. Wilson:** I think you are capable of turning around and identifying—

**Mr. Dye:** One, two, three, four, five—

**A voice:** Eleven.

• 1055

**Mr. Wilson:** You are here and you have 10 others along with you. My question would be an obvious one as to whether we really need all this manpower at a session like this. I am curious as to what the hourly cost of this entourage would be to the public of Canada.

**Mr. Dye:** I think it would be enormous. My time is worth \$3 a minute, and there is probably nobody on this team present who is worth less than \$1 a minute. We are here to speak to the three of you. We have spent a great deal of preparation for this meeting, which was called in one week's notice, and we are prepared to handle any question you want to give to us.

**Mr. Wilson:** I appreciate it, and given that your time is worth \$3 a minute, I would hope, quite frankly, that you might be able to do it with the assistance of two people

[Translation]

**M. Dye:** C'est nouveau et il s'agit d'états financiers propres à chacun. Les gouvernements des territoires ont demandé une opinion sur ces deux états financiers. Il n'existaient pas auparavant.

**M. Wilson:** Comme l'indiquait le président, plusieurs d'entre nous doivent être à la Chambre à 11 heures. Je veux le répéter, monsieur le président. Je trouve lamentable que les comités ne puissent pas siéger à tour de rôle car nous avons des membres de ce comité qui siègent actuellement au Comité de la consommation et des corporations, ou à celui de l'agriculture et qui ne peuvent évidemment pas être à deux endroits à la fois.

Ma dernière question porte sur la situation actuelle. Vous avez indiqué que vous êtes accompagné de la personne qui est à votre gauche et de celle qui est à votre droite. Qui d'autre est ici et quelles sont leurs fonctions?

**M. Dye:** Il m'est difficile de voir qui est derrière moi mais je crois que nous avons le sous-vérificateur général des opérations de vérification, Raymond Dubois; le sous-vérificateur général de l'administration; Mark Hill doit être sur le côté; Tony Campbell; Bill Beaudoin, pour les finances et John Wiersema, vérificateur responsable d'une bonne partie de la vérification des comptes agricoles. Nous avons pensé que vous auriez peut-être des questions sur les tripartites. Il y en a peut-être d'autres au fond. Je ne sais pas trop.

**M. Wilson:** Monsieur Dye, j'ai l'impression que vous êtes là avec peut-être dix autres personnes.

**M. Dye:** Oui, certainement. Peut-être que tout le monde n'appartient pas à notre Bureau.

**M. Wilson:** Écoutez, combien sont-ils? Je vous l'ai demandé.

**M. Dye:** Je vais les compter, si vous voulez.

**M. Wilson:** Je crois que vous devriez pouvoir vous retourner et reconnaître—

**M. Dye:** Un, deux, trois, quatre, cinq—

**Une voix:** Onze.

**M. Wilson:** Vous êtes là avec dix autres personnes. Ma question est évidemment: pensez-vous que nous ayons vraiment besoin de tout ce monde pour une séance de ce genre? Je me demande ce que coûte tout cet entourage à la population canadienne.

**M. Dye:** Très cher, j'imagine. Mon temps revient à trois dollars la minute et il n'y a probablement personne ici qui vaut moins d'un dollar la minute. Nous sommes venus ici pour parler aux trois députés que vous êtes. Nous avons passé beaucoup de temps à nous préparer pour cette réunion qui a été convoquée avec une semaine de préavis et nous sommes prêts à répondre à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

**M. Wilson:** Je vous en suis reconnaissant étant donné que vous coûtez trois dollars la minute, j'aurais espéré, très franchement que vous auriez pu le faire avec l'aide de

## [Texte]

rather than ten. I hope that when you come in asking for these funds, you might consider this.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I would be happy to come with fewer. My concern is that if members pose questions—we are not quite sure where you are coming from—I cannot give you an adequate answer. I can always write you a letter later or we can have another meeting, which I think is probably more costly. We do not have teams of thousands. I do not have the whole agricultural team here, I do not have the whole financial team here, I do not have the whole operations team here, but I have people who can answer your questions if you put them. Generally, I am well briefed and can answer most of the questions myself. We are trying to serve you. We can reduce the level of service.

## [Traduction]

deux personnes plutôt que dix. J'espère que vous pensez à cela lorsque vous venez nous demander ainsi un budget supplémentaire.

**M. Dye:** Monsieur le président, je serais heureux de venir avec moins de monde. La seule chose, c'est que si des députés posent des questions—nous ne savons pas toujours le genre de questions que vous allez poser—et que je ne peux vous donner une réponse satisfaisante, il faudra vous contenter d'une réponse écrite envoyée ultérieurement ou que nous organisions une autre réunion, ce qui coûterait probablement plus cher. Nous n'avons pas des équipes qui regroupent des milliers de personnes. Je n'ai pas demandé à toute l'équipe de la vérification agricole de venir, ni à celle de la vérification financière, ni des opérations mais j'ai des gens qui peuvent répondre à vos questions si vous voulez bien les poser. De façon générale, je suis assez bien renseigné et je peux répondre à la plupart des questions moi-même. Nous essayons de vous servir. Nous pouvons évidemment réduire le service.

**M. Wilson:** J'ai l'impression, Monsieur, que vous êtes extrêmement bien renseigné. Il est très rare que vous ne puissiez répondre aux questions et je me demande vraiment s'il est nécessaire de venir avec autant de monde étant donné les restrictions budgétaires que nous connaissons et ce que vous avez dit à propos d'autres ministères. Peut-être serait-il temps que vous examiniez votre propre Bureau.

**M. Dye:** Nous serons heureux d'être aussi modestes que possible afin de ne pas remplir la salle de comité d'experts. Il est bien rare que nous ayons des gens qui viennent simplement à titre d'observateurs. Ils sont là pour une bonne raison.

**Le président:** Je pense que cette réunion n'a en effet été facile pour personne. Tout d'abord, le budget supplémentaire vient d'être déposé et nous n'avons pas non plus eu beaucoup de temps pour l'examiner.

Je répète que nous avons des problèmes avec les horaires des autres comités puisque certains de nos membres sont également membres de ces autres comités. Il nous faudra regarder cela de plus près. C'est aujourd'hui le dernier jour que nous avions pour étudier ce budget supplémentaire. Nous n'avions donc pas le choix. Il faut être juste.

Monsieur Dye, pourrions-nous avoir une liste de toutes les co-vérifications effectuées? Nous en avons six nouvelles. Combien y en a-t-il d'autres?

**M. Dye:** Monsieur le président, je ne crois pas qu'il y ait d'autres co-vérifications qui ne soient pas sur cette liste, à l'exception de la Corporation de développement des investissements du Canada et de la Société canadienne des postes. Les trois autres sont la SCHL, la Banque fédérale de développement et Marine Atlantique. La Harbourfront Corporation, qui est en train de disparaître...

**Mr. Jean-Guy Guilbault (Drummond):** Good morning, Mr. Dye.

**M. Jean-Guy Guilbault (député de Drummond):** Bonjour, monsieur Dye.

[Text]

**M. Dye:** Bonjour!

**M. Guilbault:** Vous évaluez votre temps et celui de vos adjoints à trois dollars la minute, mais je peux vous dire qu'il n'y a pas si longtemps, quand j'ai eu besoin d'un comptable, et il s'agissait d'un comptable junior, ça m'a coûté 150\$ de l'heure. Je pense que vos adjoints doivent coûter plus cher que cela, à moins que vous ne veniez ici à rabais.

Dans votre déclaration d'ouverture vous nous dites que les frais de déplacement vont augmenter. Comment se répartissent les frais de transport et de communication, et quelles sommes seront affectées aux voyages des employés?

**Mr. Dye:** Through the Chair, Mr. Guilbault,

est-ce le coût pour l'année complète ou les coûts additionnels ici?

**M. Guilbault:** C'est ça. Dans votre déclaration d'ouverture vous nous dites que les frais de déplacement augmenteraient.

**M. Dye:** C'est au sujet des coûts additionnels, donc.

• 1100

Au sujet des voyages, il y a un titre ici: *Travel and Communication*. C'est un titre qu'utilise le gouvernement pour les députés.

**M. Guilbault:** Vous demandez aussi des crédits pour le travail supplémentaire qui consiste à vérifier les ententes agricoles tripartites. Est-ce que vous faites ce travail à la demande du gouvernement, et si oui, quel est votre pouvoir discrétionnaire à cet égard?

**M. Dye:** Il s'agit des contrats qui découlent d'un accord entre le gouvernement d'une province, le gouvernement fédéral et les fermiers. Mais on n'a pas encore de directive à cet égard. Nous avons demandé les arrêtés ministériels pour cela.

**The Chairman:** I also have to be in the House at 11 a.m., so we will have to bring this meeting to a close. But we want to thank you and your officials for being here this morning, Mr. Dye, and for getting as much information as possible on the record. If we need further information on this subject we can have another session, but we thought it very important to at least have one meeting before the estimates are deemed to have been returned to the House.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, we appreciate your interest in our estimates. You may recognize that our office is the most open agency in government in terms of what we do. We are happy to be accountable and that is why we are here. It is also important to us that you ask us these good questions.

[Translation]

**Mr. Dye:** Good morning!

**Mr. Guilbault:** You estimate your time and your colleagues' time at three dollars per minute but I can tell you that not so long ago, when I needed an accountant, and it was a junior accountant, it cost me \$150 an hour. I think your colleagues must cost more than this unless you are coming here at a discount rate.

In your opening statement, you tell us that travel costs are going to increase. What is the breakdown of travel and communication costs and what are the amounts allocated to staff travel?

**Mr. Dye:** Monsieur Guilbault,

are you asking me the costs for the whole year or the additional costs?

**Mr. Guilbault:** In your opening statement, you mention that travel costs will increase.

**Mr. Dye:** Therefore it is additional costs.

As far as travel is concerned, there is a title here: Travel and Communication. It is a title that the government uses for Members of Parliament.

**Mr. Guilbault:** You also want additional funds for overtime spent auditing tripartite agricultural agreements. Is it something that is requested by the government, and if so, what kind of discretionary power do you have in this regard?

**Mr. Dye:** These are contracts subsequent to an agreement reached between provincial governments, the federal government and the farmers. But we don't have any directive on that as yet. We have requested the ministerial orders.

**Le président:** Je dois aussi me rendre à la Chambre pour 11 heures. Nous allons donc devoir mettre un terme à cette réunion. Je veux toutefois vous remercier, monsieur Dye, ainsi que vos hauts fonctionnaires, d'avoir accepté de venir nous rencontrer ce matin et de nous avoir communiqué autant de renseignements que vous l'avez fait. Si nous avons besoin de plus amples détails sur ce sujet, nous pourrons nous réunir de nouveau, mais nous avons pensé qu'il était très important de tenir au moins une réunion avant le renvoi des prévisions budgétaires à la Chambre.

**Mr. Dye:** Monsieur le président, nous sommes heureux de constater l'intérêt que vous manifestez à l'égard de notre budget. Vous avez pu constater que notre Bureau est l'organisme le plus ouvert du gouvernement relativement à ses activités. Nous acceptons volontiers de rendre compte de nos activités, et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui. Il est aussi important pour nous que vous nous posez toutes sortes de bonnes questions, comme vous l'avez fait ce matin.

## [Texte]

**The Chairman:** It is also very important to have information on the record by way of explanation, because in these times, when everybody is asking for increases, it is natural that those increases will be questioned. Your office has been questioned in the same way as anyone else. People ask who audits the Auditor General, and I suppose this is the place where the questions are answered.

**Mr. Dye:** You do.

**The Chairman:** But with the additional workload and the very important subject of keeping the public purse under control and obtaining needed explanations, meetings like this serve a very definite purpose and we will have a few more of them. So I thank you and your officials very much for coming.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, did you schedule the meeting for next year's estimates for April 5? Was that on your list?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Dye:** We will be happy to be here to give you any explanations you require.

**The Chairman:** Thank you very much. The meeting is adjourned.

## [Traduction]

**Le président:** Il est aussi très important que ces renseignements soient bien consignés quelque part, parce qu'à une époque comme aujourd'hui, où tous et chacun demandent des augmentations de budget, il va de soi que ces augmentations doivent être justifiées. Votre bureau n'y a d'ailleurs pas échappé. On demande souvent qui vérifie le vérificateur général. Je suppose que c'est ici que les questions pertinentes sont posées.

**M. Dye:** Vous avez raison.

**Le président:** Mais compte tenu de la charge de travail supplémentaire, de l'importance de bien gérer les deniers publics et d'obtenir les explications nécessaires, des réunions de ce genre sont d'une utilité certaine, et celle d'aujourd'hui n'était sûrement pas la dernière. Je vous remercie donc infiniment ainsi que vos hauts fonctionnaires, d'être venus nous rencontrer aujourd'hui.

**M. Dye:** Monsieur le président, la réunion sur les prévisions budgétaires du prochain exercice est prévu pour le 5 avril, n'est-ce pas? Est-ce bien cela?

**Le président:** Oui.

**M. Dye:** Nous viendrons volontiers vous donner toutes les explications que vous pourrez désirer.

**Le président:** Merci beaucoup. La séance est levée.



FIRST PREMIÈRE  
CLASS CLASSE

K1A 0S9  
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

TÉMOIN

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Thursday, March 22, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 28

Le jeudi 22 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's Reports relating to reform of the Public Service

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 22, 1990  
(35)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:45 o'clock a.m., this day in room 371, West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Member of the Committee present:* Len Hopkins.

*Other Member present:* Joe Fontana replaced Bob Speller.

*Also present:* Barry Moore and John Rodriguez.

*In attendance:* From the Library of Parliament: E.R. Adams, Tom Wileman, Research Officers.

*Witnesses:* From the Public Service Commission: Huguette Labelle, Chairman; Gilbert Scott, Commissioner. From Treasury Board Secretariat: I.D. Clark, Secretary; G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Policy Branch. From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee commenced consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's reports relating to reform of the Public Service.

Huguette Labelle, Ian Clark and Kenneth Dye made opening statements and, assisted by Gilbert Scott and Gerry Capello, answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 22 MARS 1990  
(35)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membre du Comité présent:* Len Hopkins.

*Membre suppléant présent:* Joe Fontana remplace Bob Speller.

*Autres députés présents:* Barry Moore et John Rodriguez.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoins:* De la Commission de la Fonction publique: Huguette Labelle, présidente; Gilbert Scott, commissaire. Du Secrétariat du Conseil du Trésor: I.D. Clark, secrétaire; G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique du personnel. Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général.

En conformité du mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité étudie les paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel de 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique.

Huguette Labelle, Ian Clark et Kenneth Dye font des exposés puis répondent aux questions aidés de Gilbert Scott et de Gerry Capello.

À 10 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, March 22, 1990

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 22 mars 1990

• 0941

**The Chairman:** I will call the meeting to order. This morning, in accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the committee is starting consideration of paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's report, as well as past Auditor General's reports relating to the reform of the Public Service.

We have a number of witnesses before us this morning. I want to welcome as usual Kenneth Dye, the Auditor General of Canada, and his officials. I will have Mr. Dye introduce his officials later on. I also want to welcome Huguette Labelle from the Public Service Commission and Ian Clark from the Treasury Board Secretariat and their officials to the meeting this morning.

I want to say a few words about the committee's purpose and objectives in holding meetings on personnel issues and the reform of the Public Service in general. Today's meeting is basically an accountability session. The Public Accounts Committee is bringing forward a number of key recommendations from earlier reports to the House and asking for a progress report from the responsible officials.

The theme of these earlier recommendations is the need to simplify and improve the efficiency of the classification and staffing systems and to ensure that the roles and responsibilities of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission are clearly defined. Once the committee has been brought up to date on these recommendations, the groundwork will be laid for consideration of the broader issues such as morale and the need to consider changes in the legislative framework.

The committee is particularly concerned by reports of morale problems in the Public Service. This raises the question of the effects of morale on productivity, efficiency and high quality service to the public. Some of these broader questions may be addressed by the witnesses here today. However, a second session is planned for next Thursday with John Edwards of Public Service 2000. Mr. Edwards, as manager of a project that aims to overhaul the government's employment and personnel management regime, will no doubt add to the dialogue. The committee will also be writing to the Public Service unions inviting them to comment.

**Le président:** La séance est ouverte. Ce matin, conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, le Comité commence l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du rapport annuel de 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la Fonction publique.

Ce matin, nous allons entendre les exposés de plusieurs témoins. Une fois de plus, c'est un plaisir d'accueillir M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada, et les membres de son équipe qui l'accompagnent et qu'il nous présentera plus tard. Je souhaite également la bienvenue à Mme Huguette Labelle, de la Commission de la Fonction publique, et à M. Ian Clark, du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi qu'à personnes qui les accompagnent.

Je voudrais tout d'abord vous préciser en quelques mots pour quelle raison et en vue de quels objectifs, le Comité a organisé ces audiences au sujet de la gestion du personnel et de la réforme de la Fonction publique en général. Aujourd'hui, nous vous demandons essentiellement de faire rapport. Le Comité des comptes publics reprend un certain nombre de recommandations-clés—de rapports qui ont déjà été présentés à la Chambre et demande aux responsables de présenter un rapport d'étape.

Ces recommandations insistaient sur la nécessité de simplifier les systèmes de classification et de dotation, d'améliorer leur rendement et de s'assurer que les rôles et responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique seraient clairement définis. Une fois renseigné sur le statut actuel de ces recommandations, le Comité disposera des données de base nécessaires pour examiner les questions plus générales telles que le moral des effectifs et les changements qu'il pourrait être nécessaire d'apporter au cadre législatif.

Le Comité s'intéresse particulièrement à la question du moral dans la Fonction publique. Cela soulève la question des liens entre le moral et la productivité, le rendement et la qualité du service au public. Les témoins qui comparaissent devant nous aujourd'hui pourront présenter leurs commentaires au sujet de ces questions plus générales. Nous avons, d'ailleurs, prévu une deuxième séance qui se tiendra jeudi prochain et au cours de laquelle nous entendrons M. John Edwards de «Fonction publique 2000». Responsable d'un projet qui vise le remaniement de l'emploi dans la Fonction publique et le système de gestion du personnel, M. Edwards apportera sans aucun doute une contribution au dialogue. Le Comité invitera également les syndicats

[Texte]

Those are my introductory remarks.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** In chapter 1 of my 1989 report to the House of Commons, I focused on four elements that are crucial to the government in achieving the greatest value for the money it spends. At the close of the chapter I added one more: the paramount importance of people.

People are the most important resource in the pursuit and the achievement of greater efficiency and results.

Our own 1988 study on well-performing organizations shows that the most striking attribute of such organizations is:

Emphasis on people. In those organizations people are challenged, encouraged and developed. They are given power to act and to use their judgment. There is a belief that high performance is a product of people who care rather than systems that constrain.

In 1979 the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert) expressed the opinion that the management of people was very important when it stated at page 25:

The management of personnel in all its aspects, is as important as, if not more than, financial management in achieving effective overall management of government activities.

My office has had more than 10 years of experience in auditing and reporting on various aspects of human resource management at the departmental or government-wide level.

In my 1989 report, chapter 8 provided a follow-up to our 1987 audit of the Management Category. Chapter 9 reported on the government's Incentive Awards Plan. These two chapters, together with our 1988 study of well-performing organizations, our 1983 study on constraints to productive management, our ongoing study of efficiency, and other references in this year's and previous years' reports all point to the same inescapable conclusion.

There is a need for reform of the legislative and administrative structure that governs the management of people. There is a need to bring a creative new approach to the management of Canada's public servants.

There are five basic reasons for my statement:

First, the basic legislative and administrative framework governing the management of people in the Public Service has remained essentially unchanged for more than 20 years.

[Traduction]

d'employés de la Fonction publique à se présenter pour nous faire part de leurs commentaires.

Cela termine mes remarques préliminaires.

**Déclaration de M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Dans le premier chapitre de mon Rapport de 1989 à la Chambre des communes, je traite surtout de quatre éléments qui sont cruciaux pour le gouvernement s'il entend optimiser ses dépenses. A la fin de ce chapitre, j'ajoute un cinquième élément, celui de l'importance suprême des ressources humaines.

Les ressources humaines constituent les ressources les plus importantes dans la recherche et l'obtention d'une plus grande efficience et de meilleurs résultats.

Notre étude des organisations performantes, réalisée en 1988, indique que la principale caractéristique d'une organisation performante est une:

Approche axée sur les employés. Dans ces organismes, on ose des défis aux employés, tout en les encourageant et en assurant leur formation. On leur confère des pouvoirs d'agir et on les encourage à exercer leur jugement. On estime que le rendement est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de système de contrôle.

En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) jugeait la gestion du personnel très importante et déclarait à ce propos que:

La gestion du personnel, à tout point de vue, est aussi importante, sinon plus, que la gestion financière pour la gestion efficace de l'ensemble des activités gouvernementales. (p. 25)

Mon Bureau a à son actif plus de dix années d'expérience de la vérification et de l'élaboration de rapports dans divers domaines de la gestion des ressources humaines, tant que les ministères que dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans mon Rapport de 1989, le chapitre 8 présente les résultats du suivi de la vérification de la Catégorie de la gestion effectuée en 1987. Le chapitre 9 porte sur le Régime des primes d'encouragement de la fonction publique. Ces deux chapitres, notre étude de 1988 sur les organisations performantes, notre étude de 1983 sur les entraves à une gestion productive, notre étude en cours sur l'efficience et d'autres mentions dans le rapport de cette année et dans ceux des années antérieures ramènent à une même et inévitable conclusion.

Il faut réformer la structure législative et administrative de la gestion des ressources humaines. Il faut insuffler une nouvelle approche créative de la gestion de la fonction publique du Canada.

Ces convictions s'appuient sur cinq constatations.

D'abord, le cadre législatif et administratif qui régit la gestion des ressources humaines dans la fonction publique n'a pratiquement pas changé depuis plus de 20 ans.

## [Text]

The situation has been further complicated by the addition of layer upon layer of separate pieces of legislation—dealing with such undeniably important things as official languages, employment equity, and access to information—which have made the management of people in the Public Service more complex and difficult.

The personnel system is now suffering from “hardening of the arteries” because the environment and demands on men and women in the Public Service have changed considerably.

Globalization of the economy, free trade, environmental issues, the arrival of the information era, changes in societal values, and an increased demand for a greater variety of services are some of the significant external factors.

Among the most pressing internal challenges are the needs to control and reduce expenditures and the deficit, and to achieve greater efficiency and better results.

Coping with changes of that magnitude and complexity requires the ability to adopt quickly, which in turn requires a more flexible approach to the management of people.

The personnel system needs to be “modernized”.

Secondly, there is a need for streamlining certain processes supporting the management of people for greater efficiency.

Three processes consistently come under criticism from managers: job classification, staffing and the process for handling poor performers.

In my 1983 chapter on constraints to productive management, job classification was said to be too complex, over-regulated and time-consuming. This was partly so because of the pervasive and complex linkages of job classification to other human resource management systems. For example, staffing normally requires the availability of a duly classified position. Similarly, a classification decision often necessitates a staffing action.

At the present time, there are some seventy occupational groups, divided into six categories. Most occupational groups have many levels, (5, 6, or 7.) Some groups are even subdivided into sub-groups. There are thousands of classification decisions being made every year.

The system, in place since 1967, is virtually unchanged, with the notable exception of the creation of the Management Category in 1981.

Following our 1984 audit of the management of job classification, considerable effort has been made by the Treasury Board and its Secretariat to reduce and correct

## [Translation]

L'ajout successif de dispositions législatives, qui portent sur des choses, il va sans dire, importantes—comme les langues officielles, l'équité en matière d'emploi et l'accès à l'information—est venu compliquer la situation. La gestion des ressources humaines dans la fonction publique est donc devenue très complexe et plus difficile.

Le système de gestion du personnel est devenu un système sclérosé à cause des changements profonds de l'environnement et des exigences que l'on impose aux hommes et aux femmes de la fonction publique.

La mondialisation de l'économie, le libre-échange, les questions environnementales, l'avènement de l'ère de l'information, des changements dans les valeurs sociales et la demande accrue d'un plus grand éventail de services constituent quelques-uns des facteurs externes importants.

Parmi les défis internes les plus urgents, notons la nécessité de contrôler et de réduire les dépenses et le déficit et le besoin d'accroître l'efficience et d'obtenir des résultats.

Pour faire face à des changements de cette envergure et de cette complexité, il faut pouvoir s'adapter rapidement, ce qui exige une approche souple de la gestion des ressources humaines.

Le système de gestion du personnel a besoin d'être «modernisé».

Deuxièmement, il faudrait rationnaliser certains procédés de la gestion des ressources humaines afin d'accroître l'efficience.

Trois procédés sont constamment critiqués par les gestionnaires: la classification des emplois, la dotation en personnel et la façon de régler les problèmes du rendement insatisfaisant.

Dans le chapitre de mon Rapport de 1983 qui portait sur les entraves à la gestion productive, il était dit que la classification des emplois était trop complexe, trop réglementée et qu'elle prenait trop de temps. Cela s'expliquait en partie par les liens envahissants et complexes entre ce système et d'autres systèmes de gestion des ressources humaines. Par exemple, avant qu'il puisse avoir dotation en personnel, il faut habituellement qu'un poste soit dûment classifié. De façon analogue, une classification nécessite normalement une action de dotation.

A l'heure actuelle, il y a quelque 70 groupes professionnels, répartis dans six catégories. La plupart des groupes professionnels comptent plusieurs niveaux (5, 6 ou 7). Certains groupes sont même divisés en sous-groupes. Chaque année, l'on prend des milliers de décisions en matière de classification.

Le système actuel, en vigueur depuis 1967, est demeuré pratiquement inchangé à l'exception, digne de mention, de la création de la Catégorie de la gestion en 1981.

Après notre vérification de 1984 de la gestion de la classification des emplois, le Conseil du Trésor et son secrétariat ont déployé des efforts considérables pour

**[Texte]**

misclassifications, to control the payroll cost increases resulting from reclassification, and to improve classification audit procedures. Progress has also been made in reviewing the job classification standards, although this seems to have taken longer than anticipated. In 1985, your Committee was promised that by April 1989, 69 classification standards would have been reviewed and that all standards would then be updated on a five-year cycle. It appears that a total of fifty job classification standards have been reviewed.

Despite the progress made, there is still a perception among managers, including deputy heads, that some standards are outdated or ill-conceived, that there are too many occupational groups and levels, that the process takes too long and the paper burden is too heavy. Furthermore, the classification structure does not provide a clear identification of the management cadre.

In this day and age of pay equity, rapidly advancing computer technology and the need for much greater efficiency, the classification system may no longer be adequate.

For example, the introduction of micro-computers is starting to have an effect on the employment structure at the support level. Lines between occupational groups such as clerks, secretaries and office equipment operators are becoming blurred. In that context, the classification system may create "occupational ghettos" that unduly restrict mobility, career development, management flexibility, and the "empowerment" of employees. There might be opportunities for some re-grouping or creating broader occupational groups.

Also, in recent years, job evaluation systems using computer technology have come into being. This may now present some opportunities for substantial administrative cost savings.

Another significant constraint identified in our 1983 chapter was the staffing process.

In testimony following our 1985 audit of the Public Service Commission, it was revealed that it took about 136 days on average to staff a position; for officers, the average was 160 days. Your Committee considered that to be far too long.

Your Committee requested that the Commission develop an action plan for the whole Public Service to significantly reduce the amount of time required to staff a position, while taking care to maintain employees' legal rights.

The commission was asked to report on the results of its initiatives.

In its March 1988 report, the Public Service Commission reported among other things that more

**[Traduction]**

réduire et corriger les classifications erronées, pour limiter la hausse des coûts de main-d'œuvre résultant des reclassifications et pour améliorer les procédés de vérification de la classification. Des progrès ont été réalisés dans l'examen des normes de classification des emplois bien qu'il ait fallu plus de temps que prévu. En 1985, on avait promis à votre comité que 69 normes de classification seraient révisées avant avril 1989 et que toutes les normes seraient remises à jour tous les cinq ans. Il semble que l'on ait révisé en tout 50 normes de classification.

Malgré ces progrès, les gestionnaires, y compris les sous-ministres, ont l'impression que certaines normes sont désuètes ou mal conçues, que les groupes professionnels et les niveaux sont trop nombreux, que le processus est trop long et que la paperasserie est trop volumineuse. En outre, la structure de classification ne permet pas de bien définir le cadre de gestion.

A l'heure actuelle, où il est question d'équité salariale, où l'information progresse rapidement et où il faut accroître l'efficience, le système de classification ne convient peut-être plus.

Par exemple, l'introduction de micro-ordinateurs commence à se répercuter sur la structure de l'emploi au niveau des employés de soutien. Les différences s'estompent entre les groupes professionnels comme les commis, les secrétaires, les opérateurs de machines de bureau. Dans ce contexte, la classification des emplois peut créer des groupes professionnels «ghettos» qui réduisent injustement la mobilité, le cheminement de carrière, la latitude des gestionnaires et empêchent de conférer des pouvoirs aux employés. Il y aurait peut-être lieu, dans certains cas, de regrouper des groupes professionnels ou d'en créer de plus généraux.

De plus, il existe depuis quelques années des systèmes informatiques d'évaluation des emplois. Leur utilisation pourrait peut-être permettre de réaliser des économies notables sur les coûts d'administration.

Une autre entrave importante mentionnée dans notre Rapport de 1983 concernait le processus de dotation du personnel.

Lors d'un témoignage qui faisait suite à notre vérification de 1985 de la Commission de la fonction publique, on a révélé qu'il fallait 136 jours, en moyenne, pour doter un poste. Pour les agents, la moyenne était de 160 jours. Votre comité estimait que ces détails étaient beaucoup trop longs.

Votre comité avait donc demandé à la Commission d'élaborer un plan d'action pour l'ensemble de la fonction publique visant à réduire de façon importante le délai moyen requis pour doter un poste, tout en veillant à maintenir les droits des employés, en vertu de la loi.

On avait également demandé à la Commission de faire rapport sur les résultats de ses démarches.

Dans son rapport de mars 1988, la Commission de la fonction publique déclarait, en autre choses, qu'un plus

## [Text]

staffing authority had been delegated to line managers and selection standards had been simplified and reduced by 90 percent with an estimated \$800,000 cost saving in production. The PSC also reported that some 30 days or 20 percent had been shaved off the time it takes to staff a position.

This is very good and the Commission should be commended for its effort over the years. The fact however remains that, based on the data provided in 1988, it still requires several months to staff a position! Furthermore, we were informed that this does not take into account the time it takes to classify the position.

I suggest that this is still too long.

Recently, the Commission decided to exclude transfers from the full requirements of the Public Service Employment Act (PSEA). This has dramatically reduced—to almost zero—the time it takes to staff a position with a person who is already at the same group and level as that of the position. This exclusion order is being challenged by the unions in the Federal Court.

The practice of excluding appointments from the application of the PSEA, laudable from a management perspective, nevertheless creates a difficult situation for the Commission, in relation to its mandate to Parliament as the guardian of merit. Exclusion orders also create confusion in the minds of some people and cynicism about the merit principle and its application.

There is a need to review the 20-year-old PSEA. There is a need to reassess how best to achieve a balance between merit as defined and applied today and flexibility, adaptability and efficiency. It is also time to assess if some other form of staffing—to level, for example—would not be preferable to staffing to position.

With regard to handling poor performance, we observed in our audit of the Management Category that certain practices led to a tendency to transfer the responsibility for handling performance problems to other managers or to other agencies, such as the Public Service Commission acting in its placement or “brokerage” function.

In 1987, we found a high degree of concern on the part of supervisors of Management Category personnel about the inability of senior management to address serious performance problems through release or demotion when other approaches fail. The same concern may exist for non-Management Category personnel.

It appears that only extreme cases can be addressed under the provisions of current legislation, and that the multiplicity of legislative and other provisions, each with its separate redress mechanisms, does not facilitate the

## [Translation]

grand pouvoir en matière de dotation avait été délégué aux gestionnaires axiaux, que les normes de sélection avaient été simplifiées et réduites de 90 p. 100, pour une économie estimative de 800,000 \$ de coût de production. Elle déclarait également que le délai requis pour doter un poste avait été réduit de 20 p. 100, soit de 30 jours.

Ces résultats sont très bons, et la Commission mérite des éloges pour les efforts qu'elle a déployés au fil des ans. Cependant, il n'en demeure pas moins que, selon les données fournies en 1988, il faut encore plusieurs mois pour combler un poste, et ceci, sans compter le temps qu'il faut pour le classifier.

J'estime que ce délai est encore trop long.

La Commission a décidé récemment d'exclure les transferts de l'application des dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, ce qui a réduit—pour ne pas dire «presque éliminé»—le délai requis pour combler un poste avec une personne qui est déjà du même groupe et du même niveau que ceux du poste. Cette ordonnance d'exclusion est actuellement contestée en Cour fédérale par les syndicats.

La pratique qui consiste à exclure des nominations de l'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, quoique louable d'un point de vue de gestion, met la Commission dans une position difficile en raison de son mandat vis-à-vis du Parlement à titre de gardienne du principe du mérite. Les ordonnances d'exclusion embrouillent également certaines personnes et peuvent faire douter du principe du mérite et de son application.

Il faudrait réviser la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, en vigueur depuis 20 ans. Il faudrait chercher de quelle façon on peut parvenir à un équilibre entre, d'une part, le mérite tel que défini et appliquée et, d'autre part, la souplesse, l'adaptabilité et l'efficience. Le temps est également venu d'examiner si d'autres modes de dotation—selon le niveau, par exemple—ne seraient pas préférables à la dotation par poste.

Pour ce qui est des mesures à prendre dans les cas de rendement insatisfaisant, nous avons observé, lors de notre vérification de la Catégorie de la gestion, que certaines pratiques amenaient une tendance à refiler la responsabilité de ce type de problèmes à d'autres gestionnaires ou organismes, notamment à la Commission de la fonction publique en sa qualité d'agent de placement ou de «courtage».

En 1987, nous avons remarqué, chez les superviseurs de la Catégorie de la gestion, une vive préoccupation face à l'incapacité des cadres supérieurs à remédier aux problèmes graves de rendement par voie de congédiement ou de rétrogradation, lorsque d'autres méthodes avaient échoué. Des préoccupations analogues peuvent aussi exister en ce qui concerne les employés des autres catégories.

Il semble que seuls les cas exceptionnels peuvent être réglés, en vertu des dispositions législatives actuelles, et que la multiplicité des dispositions législatives et des autres dispositions, qui prévoient chacune leur propre

## [Texte]

resolution of these problems and reduces the likelihood that action will be taken.

In 1979, Lambert recommended that legislation be enacted to ensure that unsatisfactory performance—rather than “incompetence or incapacity”—be considered as a basis for release, and the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle (D'Avignon) suggested that the different redress mechanisms be simplified through unification. These recommendations have not been implemented. Legislative change is required.

My third reason for recommending administrative and legislative reform of the way we manage people is the need to eliminate unreasonable restraints, rules and procedures, to provide greater delegation of authority to deputy heads and to devolve real authority to managers directly responsible for providing service to the public.

Seven years after my chapter on constraints to productive management, departments and managers believe that in certain areas they are unduly constrained in the efficient and effective management of their staff.

One perceived constraint is the definition of “management personnel” as interpreted by the Public Service Staff Relations Board, pursuant to the Public Service Staff Relations Act (PSSRA).

An example of the lack of sufficient flexibility and delegated authority is the fact that, despite requests under the Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) initiative, deputy heads have no significant authority to classify Management Category positions. Although they have a lot of influence on Management Category promotions in their departments, deputy heads do not have any formal authority to promote members of their management team. This is inconsistent with their responsibilities and other delegated authorities such as their responsibility for career development and the authority to organize their departments up to the Executive 3 level. It is also inconsistent with the recommendations of Lambert that central personnel controls exist only for assistant deputy minister and equivalent levels.

Due to the need for uniformity, raised by central agencies and the nature of the existing legislative and administrative framework governing people, IMAA is not having, and is unlikely to have, a significant impact on the ways departments approach the management of people.

## [Traduction]

mode de règlement, ne facilite pas la solution de ces problèmes et réduit la probabilité que des mesures soient prises.

En 1979, la Commission Lambert avait recommandé l'adoption d'une disposition législative assurant que le rendement insuffisant—plutôt que l'incompétence ou l'incapacité—soit considéré comme une raison de congédiement et le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon) avait suggéré que les divers mécanismes de recours des problèmes soient simplifiés par voie d'unification. Ces recommandations n'ont pas été suivies. Il faut apporter des modifications à la loi.

La troisième raison que j'invoque pour recommander une réforme administrative et législative de la gestion des ressources humaines est la nécessité d'éliminer les entraves, les règles et les modalités déraisonnables, de conférer davantage de pouvoirs aux sous-ministres et d'attribuer des pouvoirs réels aux gestionnaires à qui incombe la prestation des services au public.

Sept ans après mon rapport sur les entraves à une gestion productive, les ministères et gestionnaires estiment qu'il y a encore, dans certains domaines, des entraves injustifiées à la gestion efficiente et efficace de leur personnel.

L'une de ces entraves réside dans la définition de «personnel de gestion» telle qu'interprétée par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, conformément à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Un exemple d'absence de souplesse et de délégation de pouvoirs est le fait qu'en dépit des demandes présentées dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), les sous-ministres n'ont pas vraiment de pouvoirs importants pour classifier les postes de la Catégorie de la gestion. Même s'ils ont une grande influence sur les promotions dans cette catégorie, dans leur ministère, les sous-ministres ne sont pas habilités à donner des promotions aux membres de leur équipe de gestionnaires. Ces entraves ne sont pas compatibles avec leurs responsabilités et d'autres pouvoirs dont ils sont investis, notamment la responsabilité du cheminement de carrière et le pouvoir d'approuver l'organisation de leur ministère jusqu'au niveau EX-3. Elles vont également à l'encontre des recommandations de la Commission Lambert qui préconisait l'exercice de contrôle centraux en matière de personnel, uniquement pour les sous-ministres adjoints et les employés de niveau équivalent.

Étant donné le besoin d'uniformisation soulevé par les organismes centraux et la nature même du cadre législatif et administratif de la gestion des ressources humaines, l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) n'a pas, et est peu susceptible d'avoir, une incidence importante sur les façons dont les ministères envisagent la gestion des ressources humaines.

## [Text]

We found that where personnel authority is delegated to departments, it is sometimes to the deputy head, with little or no sub-delegation to lower levels of management. There is a need to "empower" lower level managers!

There is also the perception that too many rules and conditions are attached to the exercise of that delegated authority.

In addition, our audits indicate that too often when authority is delegated, there is no effective monitoring, rendering of accounts, and evaluation of policies or of the effectiveness of human resources programs. Departmental track records should influence the extent to which delegation of authority is granted.

If Deputy Ministers and managers are to be provided with more meaningful people for management responsibilities, there is a need to place more importance on knowledge of the department, experience in management, training, career development, selection and performance appraisals for this key group, as well as on the rendering of accounts for results, with appropriate rewards and sanctions, for managers at all levels.

My fourth reason for recommending reform is the need to simplify the institutional framework, to create a focal point for the provision of clear and visible leadership and overall accountability for the management of people.

Under the Financial Administration Act and the Public Service Staff Relations Act, Treasury Board as the "employer" and the "manager", is responsible for human resource management, subject to direction from Cabinet. There is, however, one major exception: appointments, which are the exclusive responsibility of the Public Service Commission (PSC). The PSC is accountable to Parliament for the application of merit.

Over the last ten years, the issue of roles and division of responsibilities between these agencies has been raised in several of our government-wide audits, and in our 1985 value-for-money audit of the Public Service Commission.

Twice already, your Committee has reviewed the division of responsibilities between the Treasury Board Secretariat (TBS) and the Commission and recommended that these agencies "resolve problems of a lack of clarity and overlapping responsibilities".

Our 1987 audit of the Management Category and its 1989 follow-up demonstrated that the situation is more

## [Translation]

Nous avons relevé le fait que lorsque des pouvoirs en matière de personnel sont délégués aux ministères, ils sont parfois délégués au sous-ministre, et la délégation aux paliers inférieurs est minime ou inexistante. Il faut donner plus de pouvoirs aux gestionnaires de niveaux inférieurs.

Même quand les pouvoirs sont délégués, on a l'impression qu'un trop grand nombre de règles et de conditions sont rattachées à cette délégation.

De plus, nos vérifications indiquent que, trop souvent, lorsqu'il y a délégation de pouvoirs, il n'y a pas de véritable suivi ou d'obligation de rendre compte, ni d'évaluation des politiques ou de l'efficacité des programmes relatifs aux ressources humaines. Les résultats obtenus dans un ministère devraient influer sur l'étendue des pouvoirs délégués.

Finalement, si l'on entend donner un jour aux sous-ministres et aux gestionnaires plus de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, il faut accorder plus d'importance à la connaissance du ministère, à l'expérience en gestion, à la formation, au cheminement de carrière, à la sélection et aux évaluations de rendement pour ce groupe clé. Il faut aussi accorder plus d'importance à l'obligation de rendre compte des résultats en prévoyant les récompenses et les sanctions qui s'imposent pour les gestionnaires de tous les niveaux.

La quatrième raison que j'invoque pour recommander une réforme est la nécessité de simplifier le cadre institutionnel afin de créer un point de convergence d'où émane un leadership réel et sans équivoque qui serait responsable de rendre compte de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble.

En vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques et de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, le Conseil du Trésor, en qualité d'«employeur» et de «gestionnaire», est chargé de la gestion des ressources humaines tout en étant assujetti aux directives du Cabinet. Il y a toutefois une exception importante: les nominations, qui sont du seul ressort de la Commission de la fonction publique. La Commission est comptable au Parlement en ce qui concerne l'application du principe de mérite.

Au cours des dix dernières années, la question des rôles et de la répartition des responsabilités entre ces organismes a souvent été soulevée lors de nos vérifications de portée gouvernementale et lors de la vérification de l'optimisation des ressources de la Commission de la fonction publique effectuée en 1985.

Deux fois déjà, votre comité a examiné la répartition des responsabilités entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission et a recommandé que ces organismes remédient au manque de clarté et au chevauchement des responsabilités.

Notre vérification de la Catégorie de gestion de 1987 et le suivi de 1989 ont démontré que la situation est plus

**[Texte]**

complex and ambiguous than ever, though there seems to be more co-operation among all the players.

For example, we observed the increasingly visible leadership provided by the Clerk of the Privy Council—whose role is not defined in legislation—with assistance from the Privy Council Office (PCO) and the Committee of Senior Officials (COSO) in managing the management cadre.

The role of the Clerk, PCO and COSO in leading the Public Service is not necessarily well understood, as the nature of the relationships between the Clerk as a "leader" and the Treasury Board as the "employer" and the "manager", and the Public Service Commission, is unclear.

Furthermore, the current division of roles and responsibilities is seen by some people as creating a conflict for the Public Service Commission caught between serving government, management and Parliament at the same time.

The fragmentation of responsibilities that exists does not recognize the difficulties which arise when personnel issues are addressed in a piecemeal fashion.

In our 1988 study on well-performing organizations we observed that one of the common characteristics of such organizations is leadership generating a shared vision and a common sense of purpose.

The current division of responsibilities leads to conflict and hinders the provision of clear leadership and of a focal point for accountability. It reinforces the perception that nobody is in charge of human resource management and that not enough attention is given to managing management personnel. It contributes to the perception, particularly at the lower management levels, that there is a lack of concerted effort directed at eliminating what they consider constraints to a more effective and efficient Public Service and to improved management of people.

More importantly, under the current framework there is no overall accountability for the management of people.

Last but not least, my fifth and final reason for recommending reform of the legislative and administrative framework is the need for a fundamental change in the mindset at various levels.

Our audits indicate that there often is an assumption that the correct application of administrative systems and processes will automatically result in effective management of, and the best use of, people. It does not.

**[Traduction]**

complexe et ambiguë que jamais malgré le fait qu'il semble y avoir une plus grande collaboration entre tous les intervenants.

Par exemple, nous avons observé le fait que le Greffier du Conseil privé exerçait de plus en plus un rôle prépondérant—rôle qui n'est pas défini dans une loi—, avec le concours du Bureau du Conseil privé et du Comité des hauts fonctionnaires dans la gestion du cadre de gestion.

Le rôle de dirigeant de la fonction publique qu'assument le Greffier, le Bureau du Conseil privé et le Comité des hauts fonctionnaires n'est pas nécessairement bien compris, et la teneur du lien entre le Greffier, en tant que dirigeant, et le Conseil du Trésor, en tant qu'"employeur" et "gestionnaire", et la Commission de la fonction publique n'est pas clair.

En outre, la répartition actuelle des rôles et des responsabilités est vue comme une source de conflits pour la Commission de la fonction publique qui est à la fois au service du gouvernement, des gestionnaires et du Parlement.

La fragmentation des responsabilités actuelles ne tient pas compte des difficultés qui se posent lorsque le traitement des questions du personnel est absorbé de façon morcelée.

Dans notre étude de 1988 sur les organismes performants, nous avons observé que l'une des caractéristiques qu'avaient en commun ces organisations est un leadership visionnaire qui rallie les employés par le moyen d'objectifs partagés.

La division actuelle des rôles et des responsabilités amène des conflits, empêche de donner une orientation claire et d'avoir un point de convergence pour ce qui est de l'obligation de rendre compte. Elle renforce l'impression que personne n'est responsable de la gestion des ressources humaines et que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à la gestion du personnel de gestion. Elle concourt à donner l'impression, particulièrement aux paliers inférieurs de gestion, qu'il n'y a pas suffisamment de concertation en vue d'éliminer ce que l'on juge être des entraves à une fonction publique plus efficace et efficiente et à une meilleure gestion des ressources humaines.

Plus important encore, dans le cadre actuel, il n'existe pas d'obligation de rendre compte de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble.

Enfin, la cinquième et dernière raison que j'invoque pour recommander une réforme du cadre législatif et administratif est la nécessité d'un changement profond des mentalités à différents niveaux.

Nos vérifications nous indiquent qu'il y a une hypothèse répandue selon laquelle une application correcte de systèmes et de procédés administratifs rend inmanquablement la gestion des ressources humaines efficace et permet d'optimiser l'utilisation du personnel. Ce n'est pas le cas.

## [Text]

For example, our 1989 report notes that the Suggestion Aware, the Merit Aware and, in the case of the Management Category, pay for performance, may be well administered—proper documentation and files maintained and requested reports submitted—but that they are not being used to their potential.

The rate of participation by employees in the Suggestion and the Merit Award programs is low.

Many people in the Executive and Senior Management ranks do not believe that there is a relationship between what you are paid and how well you perform. They do not feel that the highest pay increases are generally awarded to individuals who perform best on the job.

For those programs to work better, they need reinforcement—strong support from management starting at the top—and the belief, demonstrated through consistent actions, that people are important and can make a difference!

There is a need for experimentation, and more communication of valuable suggestions and “best practices”, through networking and other procedures to ensure that good ideas are brought to the attention of other departments for their possible use.

There is a need to develop stronger, but different, links between central agencies and departments. The central agencies’ role is creating a framework fostering improved practices, rather than prescribing and administering, must be developed to its full potential.

The mindset of personnel officers and managers also needs to be changed. There is evidence that interpretation of central agency rules by departmental personnel officials is, at times, more rigid than that intended by central agencies. There is also evidence that some managers have abdicated their responsibilities for the management of people because of the complexity of the personnel system.

It has been reported that ideologies, perceptions and attitudes in the delivery of personnel services, incompatible with the human resourcing needs of the 1990s, exist in some departments.

Since the legislative and administrative framework strongly influences and conditions the mindset, changing that framework is critical to changing the mindset. But while changing the framework is essential, it is far from being sufficient. Changing the framework is only a beginning, a prerequisite to changing the mindset and sending a clear message to taxpayers and employees alike, that the provision of efficient service to the public is a fundamental value of Parliament, the government and the public service.

## [Translation]

Par exemple, notre Rapport de 1989 indique que le Programme des primes à l'initiative, le Programme des primes au mérite et, dans la Catégorie de la gestion, la rémunération au rendement sont bien administrés—les dossiers sont bien tenus et les rapports demandés, soumis—, mais qu'on ne les utilise pas à leur pleine valeur.

Le taux de participation des employés au Programme des primes à l'initiative et au Programme des primes au mérite est bas.

Un grand nombre d'employés des groupes EX et SM pensent qu'il y a pas de lien entre la rémunération et le rendement. Ils n'ont pas l'impression que les plus grosses augmentations sont habituellement accordées à ceux qui ont le meilleur rendement au travail.

Pour que ces programmes fonctionnent mieux, il faut qu'ils soient renforcés, c'est-à-dire qu'ils bénéficient d'un appui sans équivoque de la part des cadres aux plus hauts niveaux. Il faut aussi que l'on ait la ferme conviction que les ressources humaines comptent, qu'elles sont importantes, et que cette conviction se manifeste par des actions soutenues.

Il faut tenter des expériences et accroître la communication des suggestions dignes d'intérêt et des meilleures pratiques par le biais de réseaux ou d'autres procédés afin de veiller à ce que les bonnes idées soient portées à l'attention des autres ministères qui pourraient les utiliser.

Il faut établir des liens plus solides, mais de nature différente, entre les organismes centraux et les ministères. Il faut exploiter au maximum le rôle des organismes centraux dans la création d'un cadre qui favorise l'amélioration des pratiques plutôt qu'un rôle qui consiste à prescrire et à administrer.

La mentalité des agents du personnel et des gestionnaires a aussi besoin de changer. Il appert que, parfois, l'interprétation que donnent les agents du personnel des ministères aux règles des organismes centraux est plus stricte que ce que ces derniers avaient prévu. Il semble aussi que certains gestionnaires ont renoncé à assumer leurs responsabilités en matière de gestion du personnel devant la complexité du système.

On a également signalé que les idées, les impressions et les attitudes face à la prestation des services du personnel dans certains ministères sont incompatibles avec les besoins des années 90 dans ce domaine.

Puisque le cadre législatif et administratif influe beaucoup sur les mentalités et les conditionne, il est indispensable de modifier ce cadre si nous voulons changer ces mentalités. Toutefois, même si un changement de cadre est nécessaire, il est loin de suffire. La modification de ce cadre ne marquerait qu'un début, une condition préalable à la modification des mentalités et montrerait bien aux contribuables et aux fonctionnaires que le Parlement, le gouvernement et la fonction publique ont à cœur la qualité des services fournis au public.

**[Texte]**

For this reason alone, the need for change is compelling and Parliamentarians have a major role to play.

In conclusion, I would like to reiterate that:

- the current framework is not adapted to the environment and challenges facing the Public Service today;
- there is a need for streamlining some processes;
- there is a need for eliminating unreasonable constraints, devolving more meaningful authority to departments and front line managers, while ensuring proper rendering of accounts;
- there is a need for clear and visible leadership, a focal point and overall accountability for the management of people;
- there is a need for change in the mindset at various levels.

Progress has been achieved in obtaining greater value for money in relation to certain aspects of the management of people. In some respects, it has been remarkable given the operating context and the framework. But as my remarks demonstrate, significant problems continue to exist.

Much greater value for money is possible, but for this we must have changes in the legislative and administrative framework which governs the management of people.

As we said in 1980 and again in 1983, current problems will not be overcome unless and until there is a real desire and commitment on the part of decision-makers at all levels—the will, both in Parliament and in the government—to create an environment in which Public Service managers have the necessary means and incentives for achieving economic, efficient and effective management of public funds and resources.

**Statement by Mr. I.D. Clark (Secretary, Treasury Board Secretariat):** Mr. Chairman, I wish to thank you for the opportunity to appear before the Public Accounts Committee to discuss our progress in addressing the human resource management issues in the Public Service. The challenges facing the government of Canada have major implications for its public servants, and steps must be taken now to ensure these challenges can be met.

In reviewing the recommendations of this Committee regarding the management of people in the Public Service over the past several years, I am struck by the range and depth of these recommendations. They cover such diverse issues as the role of central agencies in the management of public servants, the job classification system, the incentive awards program, the Management Category of public

**[Traduction]**

Ne serait-ce que pour cette raison, un changement s'impose, et les députés ont un rôle important à jouer.

En conclusion, j'aimerais rappeler que:

- le cadre actuel n'est pas adapté à l'environnement et aux défis auxquels la fonction publique d'aujourd'hui est confrontée;
- il faut rationaliser certains procédés;
- il faut éliminer les entraves déraisonnables et conférer davantage de pouvoirs significatifs aux ministères et aux gestionnaires de première ligne tout en assurant, de façon appropriée, l'obligation de rendre compte des résultats;
- il faut un leadership réel et sans équivoque, un point de convergence et une obligation de rendre compte de la gestion des ressources humaines dans son ensemble;
- il faut un changement des mentalités à différents niveaux.

Il y a eu des progrès dans l'optimisation des ressources en ce qui concerne certains aspects de la gestion des ressources humaines. Les résultats, à certains égards, ont été remarquables. Mais comme mes propos l'ont démontré, des problèmes importants persistent.

Il serait possible d'optimiser encore davantage les ressources, mais pour y parvenir, il faut modifier le cadre législatif et administratif de la gestion des ressources humaines.

Comme nous l'avons mentionné en 1980, et nous l'avons répété en 1983, les problèmes actuels ne seront pas résolus tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas: ... une intention et un engagement réels de la part des décideurs de tous les niveaux—et la volonté aussi bien au Parlement qu'au gouvernement—de créer un milieu qui offre aux gestionnaires de la fonction publique les moyens et les stimulants nécessaires pour gérer les ressources et les deniers publics de manière économique, rentable et efficace.

**Déclaration de M. I.D. Clark (secrétaire, Conseil du Trésor):** Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole devant le comité des comptes publics pour vous faire part des progrès que nous avons réalisés dans le domaine de la gestion des ressources humaines de la fonction publique. Les défis que doit relever le gouvernement du Canada ont de graves répercussions sur les fonctionnaires, et c'est dès maintenant qu'il lui faut prendre des mesures pour les relever.

J'ai examiné les recommandations que le comité a faites au cours des dernières années à propos de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et j'en ai constaté toute l'étendue et la profondeur. Le comité aborde divers aspects, notamment le rôle des organismes centraux dans la gestion du personnel, le système de classification des postes, le programme de prime

## [Text]

servants and the administration of the Group Surgical Medical Insurance Plan.

The 1983 Report of the Auditor General contained a chapter on the constraints under which managers must work. Some of these constraints are associated with legislation which has been introduced since the Glassco Commission's philosophy of "let the managers manage" was articulated.

For example, the Canadian Human Rights Act was enacted in July 1977. This legislation had a significant impact on management responsibilities for employment and compensation of various target groups. To this managerial environment were subsequently added legislation on occupational health and safety and access to and privacy of information. All these changes have significant consequences for managerial discretion in the Public Service.

The complexity of managing in such an environment is further compounded by major expenditure reductions while requiring that service delivery levels be maintained or improved. The choices available to provide direction in these circumstances ranged from providing detailed instructions to managers on the one hand, to accepting that the practical limits of such direction had been met and exceeded.

In 1986, the President of the Treasury Board announced a major initiative to change the culture of the Public Service to one of greater trust by providing managers with leadership through a framework of values, and trusting them to make decisions. This initiative described as Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) has had a significant impact on the management culture of the Public Service and continues to produce improvements in the delegation of authority, reducing paperburden and cutting red tape.

In pursuing improvement through IMAA, the need to take an even more comprehensive approach to Public Service renewal became apparent. The Prime Minister announced in December last year the Public Service 2000 initiative. I understand this subject will be addressed at your meeting of March 29.

One of the issues being examined under the aegis of Public Service 2000 is a subject on which this committee has commented in previous reports—the relationship between the Public Service Commission's activities in human resources management pursuant to the Public Service Employment Act, and those of the Treasury Board under its major pieces of legislation pertaining to human resources management: the Financial Administration Act and the Public Service Staff Relations Act. Any proposals to alter the respective mandates of the Treasury Board and the Public Service Commission in the future are, of course, the prerogative of the Prime Minister and I would prefer not to comment on this

## [Translation]

d'encouragement, la catégorie de la gestion et l'administration du Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale.

Dans son rapport de 1983, le vérificateur général consacrait un chapitre aux contraintes auxquelles les gestionnaires étaient assujettis, dont certaines étaient associées aux lois adoptées depuis que la commission Glassco avait préconisé de «laisser gérer les gestionnaires».

Par exemple, la Loi canadienne sur les droits de la personne est entrée en vigueur en juillet 1977. Elle a influé grandement sur les responsabilités de gestion liées à l'emploi et à la rémunération des membres de divers groupes cibles. A ce contexte, sont venus se greffer d'autres lois sur la santé et la sécurité au travail, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Tous ces changements ont eu une incidence marquée sur les pouvoirs discrétionnaires des gestionnaires publics.

A la difficulté de gérer en pareil contexte se sont ajoutées les grandes compressions de dépenses et l'obligation d'assurer le maintien ou l'amélioration des niveaux de services. Compte tenu des circonstances du moment, nous pouvions, pour donner une orientation, soit fournir des instructions détaillées aux gestionnaires ou encore accepter que les limites concrètes de notre orientation aient déjà été atteintes et dépassées.

En 1986, le président du Conseil du Trésor a annoncé un grand projet pour modifier la culture de la fonction publique et ainsi établir un climat de plus grande confiance dans lequel les gestionnaires pourraient faire preuve d'initiative et prendre des décisions dans un cadre de valeurs établies. Cette initiative, connue sous le nom d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), a beaucoup joué sur la culture des gestionnaires publics et continue d'améliorer la délégation des pouvoirs, de réduire la paperasserie et d'éliminer les complexités administratives.

En cherchant à améliorer la gestion de la fonction publique dans l'optique de l'APRM, nous avons pu constater qu'il fallait envisager un renouveau encore plus vaste. En décembre dernier, le Premier ministre a annoncé le projet Fonction publique 2000 qui remettra en cause la pertinence du cadre législatif. Je crois savoir que ce sujet sera abordé à votre réunion du 29 mars.

Un des sujets que le comité a commentés dans ses rapports antérieurs sera examiné sous les auspices du projet Fonction publique 2000. Il s'agit notamment de la relation entre les activités de la Commission de la fonction publique dans la gestion des ressources humaines conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et celles du Conseil du Trésor qui sont prévues dans la Loi sur la gestion des finances publiques et dans la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Il va sans dire que c'est la prérogative du Premier ministre de faire quelque proposition que ce soit visant à modifier les mandats respectifs de ces deux organismes. Je m'abstiendrai par conséquent de faire des commentaires à

**[Texte]**

today. Suffice it to say that the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission devote considerable effort to achieving the most efficient regime possible with the current legislative structure. I am satisfied that our respective staffs have developed close and co-operative working relationships, and are working well together.

In regard to other specific recommendations of your Committee and observations of the Office of the Auditor General, permit me to share with you our considerable achievements in addressing these recommendations.

**Payroll Costs Management**

In the Committee's seventeenth report dated July 29, 1982, several recommendations were made to improve payroll costs management. Since these recommendations were made by the Committee, we believe that substantial progress has been made in the areas of departmental compliance with Treasury Board Secretariat's policies, training policies and practices, and human resources information systems.

The Treasury Board Secretariat has an evaluation plan to review and evaluate all personnel policies on a five-year cycle. Specific monitoring is also conducted as required. In addition, an audit guide on compensation (pay and benefits) has been prepared for the use of departmental internal audit groups. Policies such as job classification and sick leave management are audited by the Public Service Commission on behalf of the Treasury Board Secretariat.

With respect to training policies and practices, the Treasury Board Secretariat's initiatives include the formation of the Staff Training Council, establishment of service-wide training goals and the conditions governing training policy including longer term training, consolidation of eleven training policies into one policy statement, which stipulates mandatory training for managers and mandatory orientation training, and development of the training information system. Also, an agreement has been reached between the Treasury Board Secretariat and Public Service Commission on our respective roles and responsibilities on training matters.

In regard to duplication of human resources information systems, I am pleased to report that duplication at the central agency level has now been eliminated. Further improvements will be achieved through multi-year redevelopment projects in Treasury board Secretariat and Supply and Services Canada. Duplication at departmental level is being minimized and controlled through a number of senior committees. Common functional requirements have been identified and approved for all human resources information systems. Software exchange between departments is active

**[Traduction]**

ce sujet aujourd'hui. Qu'il me suffise de dire que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique consacrent énormément d'efforts pour offrir le régime le plus efficient qui soit en fonction du cadre législatif actuel. Je me réjouis que les employés de nos deux organismes aient établi des relations de travail étroites, fondées sur la collaboration, et que celles-ci portent leurs fruits.

Quant aux autres recommandations précises de votre comité et aux observations du Bureau du vérificateur général, permettez-moi de vous faire part des grands progrès que nous avons réalisés à cet égard.

**Gestion des dépenses salariales**

Dans son 17<sup>e</sup> rapport du 29 juillet 1982, le comité faisait diverses recommandations pour améliorer la gestion des dépenses salariales. Depuis, nous croyons que d'énormes progrès ont été accomplis en ce qui a trait à la conformité des ministères aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, à l'élaboration de lignes directrices et de formalités pour la formation et à la conception de systèmes d'information sur les ressources humaines.

Dans son plan d'évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor entend revoir et évaluer toutes les politiques relatives au personnel tous les cinq ans et contrôler certains secteurs particuliers au besoin. De plus, un guide de vérification de la rémunération (paye et avantages sociaux) a été rédigé à l'intention des groupes de la vérification interne des ministères. La Commission de la fonction publique vérifie, au nom du Secrétariat du Conseil du Trésor, des politiques comme celles sur la classification des postes et la gestion des congés de maladie.

Quant aux lignes directrices et aux formalités de formation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a, entre autres initiatives, créé le Conseil de la formation du personnel, fixé des objectifs de formation pour toute la fonction publique et arrêté les conditions régissant la politique de formation, notamment la formation à long terme, regroupé 11 politiques de formation en un seul énoncé stratégique précisant la formation obligatoire pour les gestionnaires de même que les cours d'orientation obligatoires, et mis au point un système d'information sur la formation. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont conclu une entente pour déterminer leurs rôles et leurs responsabilités respectifs en matière de formation.

Finalement, je suis heureux de vous annoncer que le problème de dédoublement des systèmes d'information sur les ressources humaines n'existe plus dans les organismes centraux. Des projets de redéveloppement pluriannuels menés au Secrétariat du Conseil du Trésor et à Approvisionnements et Services Canada permettront d'apporter d'autres améliorations. Dans les ministères, on a atténué et contrôlé l'étendue du problème en créant des comités supérieurs. Des besoins fonctionnels communs ont été relevés et approuvés pour tous les systèmes d'information sur les ressources humaines. L'échange de

## [Text]

and ongoing and some departments are jointly redeveloping their systems.

## Management of Job Classification

The Seventh Report to the House of Commons, which was tabled in the House on October 7, 1985, by the Standing Committee on Public Accounts called for a number of initiatives and commitments in specific areas to improve the accuracy of job classification. In particular the Committee called for subsequent reports over the next one, three and five years on the level of accuracy plus targets.

Our 1985-86 report dealt with the results of various improvement initiatives, as well as performance levels and targets by department. The Committee was evidently satisfied with the results reported. This was reaffirmed by the Auditor General who, in his 1986 Report, commented that "Treasury Board and its Secretariat have taken strong and direct action to address the problems identified in our 1984 audit. . .".

On December 27, 1989, I forwarded to the Clerk of the Committee the Treasury Board Secretariat's second report on the Review of Job Classification. The aggregated results of the 1988-89 departmental reviews show that overall misclassification has been reduced from 11.4 to 6.4 percent since reported to the Committee in 1985-86. I am also pleased to report that marked improvement has occurred in the quality and effectiveness of the management controls that departments apply to their delegated classification authority. Departmental targets for the level of accuracy in classification decisions are also indicated in the report.

I would like to inform the Committee that biennial reviews of job classification are time consuming and expensive and tend to occur before corrective measures taken upon the previous review have had time to take effect and show improved results. Consequently, we have concluded that these reviews should be conducted triennially rather than biennially. The next review will therefore be in 1991-92.

With respect to the review of classification standards, 46 standards have been revised since 1985, all benchmarks have been updated and evaluation plans have been simplified. There are currently 11 standards under review. The five-year cyclical review of standards was delayed by one year but is now under way.

In 1985 the Treasury Board Secretariat commissioned a private consulting firm (Towers, Perrin, Fosters & Crosby) to undertake a study of the cost-benefit of a centralized versus a decentralized system. The consultant reported in the spring of 1986 that the current decentralized classification system was more cost effective than a

## [Translation]

logiciels entre ministères est devenu une pratique fréquente et constante. Certains ministères collaborent ensemble à l'élaboration de leurs systèmes.

## Gestion de la classification des postes

Dans son septième rapport qu'il déposait à la Chambre des communes le 7 octobre 1985, le comité permanent des comptes publics soulignait l'importance d'intervenir dans des domaines particuliers pour améliorer la pertinence de la classification des postes. Il demandait notamment que d'autres rapports sur le niveau d'exactitude des décisions de classification par rapport aux objectifs soient déposés l'année suivante, puis trois années et cinq années plus tard.

Dans notre rapport de 1985-1986, nous avons fait état des résultats des diverses mesures d'amélioration que nous avions prises, de même que des niveaux de rendement et des objectifs de chaque ministère. Le comité a été manifestement satisfait des résultats déclarés. Le vérificateur général lui a aussi fait part de sa satisfaction dans son rapport de 1986, en mentionnant que le Conseil du Trésor et son Secrétariat avaient pris des mesures énergiques et pertinentes pour régler les problèmes signalés dans la vérification de 1984.

Le 27 décembre 1989, j'ai transmis au greffier du comité le deuxième rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'examen de la classification des postes. Le bilan des résultats des examens ministériels pour 1988-1989 révèle une baisse du nombre de cas de classification erroné, qui est passé de 11,4 à 6,4 p. 100, depuis le dépôt du rapport sur la période de 1985-1986. Je suis en outre heureux de signaler une nette amélioration de la qualité et de l'efficacité des mécanismes de contrôle que les ministères appliquent pour gérer les pouvoirs délégués de classification. Les objectifs d'exactitude des décisions de classification fixés pour les ministères figurent également dans le rapport.

J'aimerais informer le comité que les examens bisannuels de la classification des postes prennent du temps et coûtent cher, et qu'ils ont tendance à être effectués avant que les correctifs proposés dans l'examen antérieur aient pu être pris et aient eu le temps de donner des résultats. Par conséquent, nous avons conclu que ces examens devraient plutôt être menés aux trois ans. Le prochain s'effectuera donc en 1991-1992.

Pour ce qui est de l'examen des normes de classification, depuis 1985, 46 normes ont été révisées, tous les postes-repères ont été mis à jour et les plans d'évaluation ont été simplifiés. A l'heure actuelle, 11 normes sont en cours de révision. Après avoir été remis d'un an, l'examen quinquennal périodique est actuellement en cours.

En 1985, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à une firme d'experts-conseils privée (Towers, Perrin, Fosters & Crosby) de mener une étude sur les coûts et les avantages d'un système centralisé et d'un système décentralisé. Dans le rapport qu'elle déposait au printemps de 1986, la firme avançait que le système de

**[Texte]**

centralized one would be. These findings were reported to the Public Accounts Committee in the Treasury Board's Annual Report on Classification in late spring of 1986. No further reports on this issue have been made since the matter is deemed to have been settled.

**Incentive Award Plan**

We accept the recommendations of the Auditor General and have examined our programs with a view to improving the overall incentive award plan. Recommendations have been made to the Incentive Award Board, a committee of Assistant Deputy Ministers, and we expect that significant improvements to incentive programs will occur shortly.

**Management Category**

Since the Auditor General's 1987 and 1989 audit of the Management Category, efforts to improve the Management Category job evaluation process and practices have been under way. The Treasury Board will be publishing in the spring of 1990 a revised classification standard and benchmark positions as well as the revised job description guide.

Training for classification specialists in the application of the Management Category classification plan is continuing. The Secretariat does not intend to conduct wholesale, or cyclical, classification reviews of existing Management Category positions. To do so would exceed resource capabilities and unduly disrupt departmental management and the delivery of programs and services. Rather, when classification actions are taken, relevant peer and subordinate positions are reviewed. The Management Category classification system is working well and it is now timely to accord deputy heads greater responsibility for classification decisions affecting the Category. Consideration is being given to increase delegation to deputy heads of classification authority in the Management Category. Such delegation would take place within a well-defined accountability framework which will include monitoring and audit. The Treasury Board Secretariat would ensure that ongoing training is available for managers as well as classification specialists.

The new performance pay plan being introduced effective April 1, 1990, provides significantly increased flexibility for deputy heads to reward performance. This should resolve the concerns of the Auditor General.

With respect to the Auditor General's recommendations to review and clarify the definition of

**[Traduction]**

classification décentralisé déjà en place était plus rentable qu'un système centralisé. Le Conseil du Trésor a fait état de ces constatations dans le rapport annuel sur la classification qu'il déposait au comité des comptes publics à la fin du printemps de la même année. Depuis lors, aucun autre rapport sur le sujet n'a été déposé, puisque l'affaire est considérée comme réglée.

**Régime des primes d'encouragement**

Nous acceptons les recommandations du vérificateur général et nous avons examiné nos programmes afin d'améliorer l'ensemble du régime. Nous avons fait des recommandations au Comité des primes d'encouragement, formé de sous-ministres adjoints, et tout nous porte à croire que d'importants changements surviendront bientôt dans les programmes de primes d'encouragement.

**Catégorie de la gestion**

A la suite des vérifications de la catégorie de la gestion menées par le vérificateur général en 1987 et en 1989, des efforts ont été déployés pour améliorer l'évaluation des postes de la catégorie de la gestion et des mesures concrètes mises en place. Le Conseil du Trésor publiera au printemps de 1990 une norme de classification et des postes-repères révisés, de même qu'une nouvelle version du guide de la description de postes.

La formation des spécialistes dans la classification de la catégorie de la gestion se poursuit. Le Secrétariat n'a pas l'intention de mener des examens généraux, ni même périodiques, de la classification des postes qui existent déjà dans la catégorie de la gestion. S'il le faisait, il exercerait des pressions indues sur ses ressources et bouleverserait la gestion des ministères et la prestation des programmes et des services. De préférence, lorsque des mesures de classification sont prises, les postes des pairs et des subalternes pertinents sont examinés par la même occasion. Le système de classification de la catégorie de la gestion fonctionne bien, et il est maintenant temps d'accorder aux administrateurs généraux plus de latitude en ce qui a trait aux décisions de classification qui touchent cette catégorie. Le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage la possibilité de déléguer aux administrateurs généraux davantage de pouvoirs de classification pour la catégorie de la gestion. Cette mesure s'inscrirait dans un cadre de responsabilisation bien défini qui engloberait des mécanismes de contrôle et de vérification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor veillerait à ce que les gestionnaires aient accès à une formation permanente, de même qu'aux services de spécialistes en classification.

Le nouveau régime de rémunération au rendement entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1990 et accroîtra de façon marquée la latitude des administrateurs généraux pour récompenser le rendement. Cette mesure devrait donner suite de façon satisfaisante aux préoccupations soulevées par le vérificateur général.

Quant aux recommandations de ce dernier visant à revoir et à clarifier la définition de la catégorie de la

**[Text]**

the Management Category, the Treasury Board Secretariat is currently working on a draft operational definition and is expected to produce significant recommendations in 1990-91. The adoption of a definition of "management" will necessitate a review of legislation, policies and practices.

We will also be reviewing the Management Category performance appraisal policy, resourcing practices, allocation of roles and responsibilities between central agencies and departments, and relativity between Management Category compensation and that of senior levels of other occupational groups. Since the Auditor General's 1987 recommendations the Management Category has received rates of increase at least equal to collectively bargained groups so there has been no worsening of the inversion-compression situation that existed previously. In 1988 the Burns Advisory Group on Executive Compensation observed that 90% of the inversion problem had been resolved and that the limited degree of continuing compression is acceptable and manageable.

**The Group Surgical-Medical Insurance Plan (GSMIP)**

In response to the Auditor General's 1988 report on GSMIP, the Treasury Board Secretariat in consultation with the National Joint Council (NJC) has taken the following measures to improve the administration of GSMIP.

1. In order to improve the process for setting premium rates, the NJC has agreed to review the premium rate levels on an annual basis and a consulting firm has recently been retained to review proposed changes to the GSMIP premium, including the reasonableness of the assumptions supporting the proposed changes.

2. The Treasury Board Secretariat has proposed to the NJC to self-insure the plan, and a special ad hoc management-union committee is being formed to prepare a detailed plan. The review of self-insuring the GSMIP is expected to address the Auditor General's concerns about existing financial arrangements. In addition, the merits of tendering the plan on a periodic basis will be considered when changes to financial arrangements have been finalized.

3. In order to monitor the efficiency of the claims processing operations, the NJC Committee is now receiving monthly reports from the insurer on quality control (results of internal audits) and claims turnaround. Also, the NJC Committee is currently reviewing the reported claims turnaround times. Consideration of reducing those times must take into account the resulting costs to the plan. The insurer has improved quality control by establishing a position in the claims office dedicated to auditing claims and expanding the audit by

**[Translation]**

gestion, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille actuellement à l'ébauche d'une définition pratique. Il s'attend à faire d'importantes recommandations en 1990-1991. Il faudra revoir les lois, les politiques et les formalités avant de pouvoir adopter une définition de la notion de «gestion».

Nous examinerons également la politique d'évaluation du rendement des membres de la catégorie de la gestion, les méthodes de ressourcement, la répartition des rôles et des responsabilités entre les organismes centraux et les ministères ainsi que la relativité qui existe entre la rémunération des membres de la catégorie de la gestion et celle des niveaux supérieurs d'autres groupes professionnels. Depuis les recommandations du vérificateur général de 1987, les membres de la catégorie de la gestion ont touché des augmentations au moins équivalentes à celles des groupes visés par des conventions collectives, de sorte que la situation d'inversion et de compression qui existait auparavant ne s'est pas aggravée. En 1988, le Groupe consultatif Burn sur la rémunération des cadres a fait remarquer que 90 p. 100 du problème d'inversion avait été réglé et que le niveau limité de compression qui restait était acceptable et pouvait être géré.

**Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM)**

Pour donner suite au rapport du vérificateur général de 1988 sur le RACCM, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Conseil national mixte (CNM), a pris les mesures suivantes pour améliorer l'administration du Régime.

1. Afin d'améliorer le mécanisme d'établissement des primes, le CNM a convenu de revoir les niveaux de primes tous les ans. Une firme d'experts-conseils a récemment été retenue pour revoir les modifications que l'on proposait d'apporter à l'échelle des primes du Régime, y compris le bien-fondé des motifs à l'appui de ces modifications.

2. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé au CNM d'assurer lui-même le Régime. Un comité patronal-syndical spécial a été mis sur pied pour préparer un plan détaillé. L'examen de l'auto-assurance du Régime viendra donner suite aux préoccupations que soulevait le vérificateur général quant aux modalités financières actuelles. De plus, le comité spécial examinera le bien-fondé de procéder par appel d'offres régulièrement, dès que les changements aux modalités financières auront été apportés.

3. Afin de contrôler l'efficience des activités de traitement des demandes, le comité du CNM reçoit actuellement de l'assureur des rapports mensuels sur le contrôle de la qualité (résultats des vérifications internes) et du temps de traitement des demandes. De plus, ce comité examine actuellement le temps de traitement des demandes déclarées. Il étudiera la possibilité de réduire ces délais en tenant compte des coûts qui en résulteraient. L'assureur a amélioré le contrôle de la qualité en créant, au bureau des demandes, un poste dont le titulaire est chargé de vérifier

## [Texte]

Head Office to audit a greater number of claims, one a more comprehensive basis.

In conclusion, Mr. Chairman, we believe that we have made considerable progress in addressing the concerns and recommendations of the Committee and the Auditor General. I can assure the Committee that with your support, our efforts to improve the management of human resources in the Public Service will succeed in assuring Canadians of a professional, dedicated Public Service.

Thank you.

**Statement by Ms Huguette Labelle (Chairman, the Public Service Commission):** The Public Service Commission of Canada (PSC) is pleased to be invited to testify before the Standing Committee on Public Accounts. As the Government's Public Service 2000 initiative is moving ahead vigorously, it is indeed timely that the Public Accounts Committee is reviewing the status of the Auditor General's and its own recommendations as they pertain to personnel management in the Public Service. We welcome this opportunity to discuss with the Committee our progress in relation to the various recommendations and possible future directions.

The Commission is playing a key role in contributing to the objectives of the Government's renewal initiative. In particular we support the objectives to "foster and encourage a Public Service that is professional, highly qualified, non-partisan and imbued with a mission of service to the public" and that "recognizes its employees as assets to be valued and developed". The Commission shares in the commitment to maintaining the integrity, the excellence and the professionalism of the Public Service. We are actively participating on the majority of Public Service 2000 task forces. We are providing significant support to these task forces through the provision of data, analyses and special studies in areas such as recruitment and retention of competent public servants, resourcing the Management Category, staff training and promotions based on merit.

We have reviewed our progress in relation to the several recommendations made by the Committee and the Auditor General of Canada since 1982 and the Commission has taken positive steps in this regard. The Commission provided the Committee with progress reports in 1986, 1987 and 1988 in relation to outstanding recommendations. In the fall of 1987 the Commission also provided a detailed progress report to the Auditor General on recommendations appearing in the 1985 Auditor General's Report.

Following is a brief overview of some of the developments in the key areas of concern to the Standing Committee of Public Accounts and the Auditor General.

## [Traduction]

les demandes et de pousser davantage la vérification effectuée par le bureau central, de façon à pouvoir vérifier un plus grand nombre de demandes, de manière plus approfondie.

En guise de conclusion, monsieur le président, nous croyons que nous avons fait d'énormes progrès pour donner suite aux préoccupations et aux recommandations du comité des comptes publics et du vérificateur général. Je puis affirmer qu'avec le soutien du comité, les efforts que nous déploierons pour améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique porteront leurs fruits et garantiront aux Canadiens une administration publique professionnelle et dévouée.

Je vous remercie de votre attention.

**Déclaration de Mme Huguette Labelle (présidente, Commission de la Fonction publique du Canada):** La Commission de la fonction publique du Canada (CFP) est heureuse d'avoir été invitée à témoigner devant le comité permanent des comptes publics. Le projet Fonction publique 2000 du gouvernement avance à grands pas; il est donc opportun que le comité des comptes publics examine l'exécution de ses recommandations et de celles du Vérificateur général à l'égard de la gestion du personnel dans la fonction publique. Nous profiterons de cette occasion pour discuter avec le comité de la mise en oeuvre des diverses recommandations et des nouvelles orientations possibles.

La Commission joue un rôle prépondérant dans la réalisation des objectifs du renouveau du gouvernement. Nous appuyons en particulier les objectifs suivants: « promouvoir et favoriser une fonction publique professionnelle, compétente, impartiale, empressée à servir le public » et « qui respecte ses employés et veille à leur perfectionnement ». La Commission souscrit à l'engagement envers le maintien de l'intégrité, de l'excellence et du professionnalisme de la fonction publique. Nous participons activement à la majorité des groupes de travail associés au projet Fonction publique 2000. Nous appuyons largement ces groupes de travail en leur fournissant des données, des analyses et des études spéciales, notamment sur le recrutement et le maintien de fonctionnaires compétents, le renforcement de la catégorie de la gestion, la formation du personnel et l'avancement fondé sur le mérite.

Nous avons examiné nos progrès à l'égard des recommandations formulées par le Comité et le Vérificateur général du Canada depuis 1982, et la Commission a pris d'excellentes mesures en ce sens. La Commission a présenté des rapports provisoires au comité en 1986, 1987 et 1988 sur les recommandations en suspens. A l'automne de 1987, la Commission a aussi présenté au Vérificateur général un rapport provisoire détaillé sur les recommandations énoncées dans le Rapport 1985 du Vérificateur général.

Je vous donnerai maintenant un aperçu de l'évolution dans les domaines qui intéressent particulièrement le comité des comptes publics et le Vérificateur général.

**[Text]**

We are prepared to respond to any questions which the Committee may have on these and any other matters.

### Improvements to the Staffing System

In 1986, the Commission expressed concerns with the efficiency of the staffing system. Since then the Commission has worked with numerous departments to introduce improvements to the staffing system in those departments. Improvements were sought both from the perspective of the overall efficiency and speed of the staffing process and the effectiveness of the process as demonstrated through the quality of appointments and the degree to which merit, equity and fairness prevail. Implementation of improvements continues in departments with the Commission providing consultation on request. Initiatives to date relate to the speed of staffing, increased delegation of authority for staffing to line managers, reductions in staffing documentation and costs, increased understanding and partnership between personnel specialists and line managers, and the use of a wider variety of assessment tools.

In May 1986, in response to the Committee's expressed concerns, the Commission issued to all Directors of Personnel and Chiefs of Staffing procedures to be followed in determining order of lay-off. These procedures emphasized the importance of basing such decisions on an objective assessment of the merit of the employees affected.

More recently, in 1989-90 the Commission completed the following additional improvements to the staffing system:

- established a new regulation on acting appointments, which gives clearer guidance for managers as to when an acting appointment in a higher level position takes effect for purposes of appeal rights;

- opened new avenues of career enrichment for employees and assisted managers in meeting operational requirements through a Lateral Transfer Exclusion Approval Order, which simplifies the approach to transferring an employee laterally. The Exclusion Approval Order aims to alleviate the problems associated with plateauing, reduces procedural requirements, paperwork and delays, and allows managers to transfer employees for developmental reasons; and

- produced new, condensed staffing documentation, including simple-to-use generic selection standards and the Staffing Policies and Guidelines which, together with the legislation governing employment and certain technical support information, provide a single source of information for departmental managers and others responsible for exercising delegated authority. Indeed, over 6,000 pages of detailed standards and policies were reduced to approximately 160 pages in both official languages. The new selection standards provide managers with more latitude to tailor the selection process to the

**[Translation]**

Nous sommes disposés à répondre aux questions que vous voudriez poser à cet égard ou sur d'autres sujets.

### 2. Amélioration du système de dotation

En 1986, le comité avait remis en question l'efficience du système de dotation. Depuis ce temps, la Commission a travaillé avec plusieurs ministères à améliorer leurs services de dotation. On a cherché à améliorer le système du point de vue de son efficience globale, des délais de dotation et de l'efficacité du processus comme en témoignent la qualité des nominations et la mesure dans laquelle le mérite, l'équité et la justice prévalent. La mise en œuvre des améliorations se poursuit dans les ministères, tandis que la Commission fournit des conseils sur demande. Comme suite aux mesures prises jusqu'ici, mentionnons que la dotation s'effectue plus rapidement, les gestionnaires organiques possèdent plus de pouvoirs de dotation, la paperasse et les coûts ont diminué, un meilleur esprit de compréhension et de solidarité s'est installé entre les spécialistes du personnel et les gestionnaires organiques, et l'on utilise une plus grande gamme d'instruments d'évaluation.

En mai 1986, en réponse aux préoccupations du comité, la Commission a diffusé auprès de tous les directeurs du personnel et chefs de dotation des procédures pour déterminer l'ordre des mises en disponibilité. Celles-ci accentuaient l'importance de fonder les décisions sur une évaluation objective du mérite des employés touchés.

Plus récemment, en 1989-1990, la Commission a apporté les autres améliorations suivantes au système de dotation:

- elle a établi un nouveau règlement sur les nominations intérimaires qui donne aux gestionnaires, aux fins des droits d'appel, des directives claires sur l'entrée en vigueur d'une nomination intérimaire à un poste de niveau supérieur;

- elle a ouvert de nouvelles voies d'enrichissement professionnel pour les employés, ainsi qu'aide les gestionnaires à satisfaire aux nécessités du service grâce à un Décret approuvant l'exemption des mutations latérales, lequel simplifie le processus pour les employés. Ce décret vise à alléger les problèmes de plafonnement, à simplifier les formalités administratives, à écourter les délais et à permettre aux gestionnaires de muter des employés à des fins de perfectionnement;

- elle a produit de nouveaux documents concis sur la dotation, dont des normes de sélection générique faciles à utiliser et les Politiques et lignes directrices relatives à la dotation qui, avec la législation régissant l'emploi et certains autres renseignements techniques, constituent une source unique d'information pour les gestionnaires des ministères et les personnes investies de pouvoirs délégués. En fait, plus de 600 pages de politiques et de normes détaillées ont été ramenées à environ 160 pages dans les deux langues officielles. Grâce aux nouvelles normes de sélection, les gestionnaires ont plus de latitude

**[Texte]**

circumstances of the department and the requirements of the position being staffed.

Further developments, including legislative, regulatory, and policy changes are anticipated as a result of the Public Service 2000 initiative. In addition to the aforementioned improvements to the staffing system, the Commission has contributed significant support to the Government's five-year work force adjustment initiative to reduce the size of the Public Service by 15,000 person-years by 1990-91. The Commission is responsible for referring surplus and laid-off employees affected by the work force adjustment program are considered for placement or retraining resulting in placement. Only when the Commission is satisfied that there are no suitable priority candidates, can a position be filled from other sources or other selection processes.

Finally, the Commission has been active in addressing the several issues raised by the Auditor General of Canada in his 1987 and 1989 reports pertaining to the management of the Management Category. In 1989, the Commission undertook a further study of these and other issues relevant to the resourcing of the Management Category. The Commission's study, led by the Chairman and the Commissioner, amplified many of the Auditor General's findings with respect to the use of vacancy notices, understanding of the resourcing process on the part of Category members, distribution of appointment information within departments, and regional services to Category members.

### 3. Audit

As reported to the Committee in March 1988, the PSC has clarified its audit mandate and revised its Personnel Audit Agreement with the Treasury Board Secretariat (September 1986). Part III of the Estimates reflects the most current audit mandate. There are now ongoing discussions between the Commission and Treasury Board Secretariat to ensure that audits focus on the most relevant issues of concern.

A revised audit methodology is now in place and is kept current on a continuing basis, as are audit guides and the Audit Branch manual. The audit process now includes an independent quality control review. The Audit Branch is currently implementing the first year of a three-year technology plan aimed at modernizing the branch's approach to data handling, analysis and report production.

### 4. Monitoring of Staffing

One of the issues raised by the Auditor General and the Committee concerns the monitoring of staffing. In

**[Traduction]**

pour adapter le processus de sélection aux particularités du ministère et aux exigences du poste à doter.

D'autres améliorations, dont des modifications de lois, de règlements et de politiques, sont prévues dans le cadre du projet Fonction publique 2000. Outre les améliorations précitées à l'égard du système de dotation, la Commission a considérablement appuyé le programme quinquennal de réaménagement des effectifs du gouvernement, qui vise à réduire les effectifs de la fonction publique de 15,000 années-personnes d'ici 1990-1991. La Commission est chargée de présenter les employés excédentaires et en disponibilité aux ministères et de s'assurer que l'on cherche à placer ou à réformer aux fins de placement les employés qualifiés nommés pour une période indéterminée qui sont touchés par le programme de réaménagement des effectifs. La Commission doit être persuadée qu'il n'y a aucun candidat prioritaire qualifié pour qu'un poste puisse être doté par d'autres moyens ou d'autres méthodes de sélection.

Enfin, la Commission s'est occupée de répondre aux différentes questions soulevées par le Vérificateur général du Canada dans ses rapports de 1987 et de 1989 au sujet de la gestion de la catégorie de la gestion. En 1989, la Commission a poursuivi l'étude de ces questions et d'autres points concernant le ressourcement de la catégorie de la gestion. L'étude de la Commission, dirigée par la Présidente et le Commissaire, amplifiait plusieurs des constatations du Vérificateur général concernant l'utilisation des avis de vacances, la compréhension du processus de ressourcement par les membres de la catégorie, la diffusion de renseignements sur les nominations au sein des ministères, et la prestation de services régionaux aux membres de la catégorie.

### 3. Vérification

Tel qu'elle l'a signalé au comité en mars 1988, la Commission a clarifié son mandat de vérification et révisé son Accord sur la vérification du personnel avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (septembre 1986). La Partie III du Budget des dépenses traduit le mandat de vérification le plus récent. La Commission et le Secrétariat sont constamment en pourparlers afin de s'assurer que les vérifications portent sur les préoccupations les plus pertinentes.

Une nouvelle méthode de vérification est maintenant en place et est constamment tenue à jour, tout comme le sont les guides de vérification et le manuel de la Direction générale de la vérification. Le processus de vérification comporte maintenant un examen indépendant du contrôle de la qualité. La Direction générale de la vérification inaugure présentement la première année d'un plan technologique triennal qui vise à moderniser sa méthode de traitement des données, d'analyse et de production de rapports.

### 4. Surveillance de la dotation

Une des préoccupations soulevées par le comité et le Vérificateur général a trait à surveillance de la dotation.

## [Text]

1987, through its newly established monitoring and review function, the Commission began an ongoing review of data relating to the use departments make of staffing authority which is delegated to them. A network of monitoring contacts in all departments was established to allow for an exchange of information on monitoring activity and to facilitate the adoption of effective internal monitoring systems by departments.

The actions of the Commission on these and related matters such as audit were recently scrutinized by the Auditor General as part of the follow-up review to his 1985 report on the Commission's activities. Concluding on the latter exercise, the Auditor General's 1988 report confirms that the Commission has moved "aggressively" in acting upon earlier recommendations, and that with respect to the recommendations made by the Public Accounts Committee, "... action had been taken on all recommendations, and improvements were evident in several areas."

## 5. Training

In 1982, the Committee expressed concerns regarding the division of responsibilities for training between the Commission and the Treasury Board Secretariat. The PSC is currently conducting an evaluation of its staff training programs. This evaluation will result in the adoption of a new mandate for the Commission's Staff Training Program, which on December 15, 1989, was designated to become a Special Operating Agency. The proposed broad objectives of the agency will be: to support the implementation of Government policy objectives; to provide training and related services in response to service-wide and/or departmental needs and client demands; to act as a centre for excellence in training in the Public Service and Canada; and to operate in a business-like manner ensuring all activities are financially viable. A business plan for the Special Operating Agency is being developed for March 31, 1990, and it is expected to further clarify the role of the Staff Training Program.

## 6. Roles and Responsibilities

The Committee has previously commented on the division of roles and responsibilities between the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat. In 1982, the PSC and TBS established agreements on roles and responsibilities in the various personnel functions (e.g., human resource management, management category, audit), and these have been updated periodically by function. These agreements specify the relationship between the two agencies for human resource management activities within the confines of existing personnel legislation.

## [Translation]

En 1987, par l'entremise de sa nouvelle Division du contrôle et de la revue, la Commission a entrepris une revue permanente des données sur la façon dont les ministères exercent les pouvoirs de dotation qui leur sont délégués. Par ailleurs, la Commission a établi un réseau de communication avec toutes les personnes désignées dans chacun des ministères pour surveiller les opérations de dotation; ce réseau permet d'échanger de l'information sur les activités de surveillance et facilite l'adoption par les ministères de bons mécanismes de surveillance interne.

Les activités permanentes entreprises par la Commission ont récemment fait l'objet d'un examen par le Vérificateur général, dans le cadre du suivi de la vérification des activités de la Commission effectuée en 1985. Dans son rapport de 1988, le Vérificateur général souligne que la Commission «a réagi de façon résolue» à ses recommandations antérieures. Quant aux recommandations du comité des comptes publics, il constatait également que la Commission «avait pris des mesures en rapport avec toutes les recommandations et il était évident que l'on avait apporté des améliorations dans plusieurs secteurs».

## 5. Formation

En 1982, le comité s'était dit inquiet du partage des responsabilités en matière de formation entre la Commission et le Secrétariat du Conseil du Trésor. La Commission évalue présentement ses programmes de formation du personnel. L'évaluation conduira à l'adoption d'un nouveau mandat pour le Programme de formation du personnel de la Commission qui, le 15 décembre 1989, a été appelée à devenir un «organisme exploitant spécial». Voici les grands objectifs de la politique du gouvernement: dispenser de la formation et des services connexes pour répondre aux besoins des ministères ou de la fonction publique en général et aux demandes des clients; faire fonction de centre pour l'excellence en formation dans la fonction publique et au Canada; fonctionner à la manière d'une entreprise afin d'assurer la rentabilité de toutes les activités. Un plan de fonctionnement pour l'organisme exploitant spécial sera élaboré d'ici au 31 mars 1990 et il devrait éclaircir le rôle du Programme de formation du personnel.

## 6. Rôles et responsabilités

Le comité a déjà commenté le partage des rôles et des responsabilités entre la Commission et le Secrétariat du Conseil du Trésor. En 1982, la Commission et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont conclu des accords sur les rôles et les responsabilités dans les différentes fonctions du personnel (p. ex. la gestion des ressources humaines, la catégorie de la gestion, la vérification), et ceux-ci ont été périodiquement mis à jour par fonction. Ces accords précisent les rapports entre les deux organismes quant aux activités de gestion des ressources humaines dans les limites de la législation actuelle sur le personnel

**[Texte]****1. PSC Mandate**

The Public Service Commission of Canada is a politically independent agency, accountable to Parliament for the administration of the Public Service Employment Act (PSEA). The Act states that "The Commission shall appoint or provide for the appointment of qualified persons to or from within the Public Service in accordance with the provisions and principles of this Act."

The PSEA governs all staffing in the Public Service and gives the Commission exclusive authority to make appointments in all government departments and agencies except for the few that have separate staffing authority under specific legislation. Also the Public Service Employment Act enables the Commission to delegate to departments and agencies its exclusive authority to make appointments.

The objective of the Commission is to assist in the maintenance of a competent Public Service by ensuring that the best qualified persons are recruited to or promoted within the Public Service, that qualified employees are deployed to meet operational requirements and that certain training services are provided on behalf of the Treasury Board.

The Public Service Commission has also been entrusted with responsibilities that are not exclusively within its domain but are carried out under delegation of authority from the Treasury Board of Canada. These include aspects of such functions as middle management, supervisory and specialty training, language training, human resource planning (including work force adjustment), management of the Management Category, participation of under-represented groups and audit of some personnel management functions. Lastly, under an Order in Council, the Commission investigates complaints of personal harassment.

Expressed briefly, the Commission's mandate and activities focus on the following areas:

- the application of merit in the selection of qualified individuals for the federal Public Service;
- the audit and monitoring of staffing activities;
- the provision of avenues of recourse to public servants and Public Service applicants regarding alleged irregularities in staffing processes and employment-related complaints;
- the improvement of occupational competence of employees, including their performance in their second official language;
- the promotion of equitable representation and participation of all sectors of Canadian society in the Public Service; and

**[Traduction]****1. Le mandat de la CFP**

La Commission de la fonction publique du Canada est un organisme apolitique, responsable devant le Parlement de l'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP). Dans cette dernière, il est stipulé que «la Commission, conformément aux dispositions et principes énoncés dans la présente loi, nomme ou fait nommer à un poste de la fonction publique des personnes qualifiées, appartenant ou non à celle-ci.»

La LEFP régit entièrement la dotation dans la fonction publique et confère à la Commission le pouvoir exclusif d'effectuer des nominations dans tous les ministères et organismes gouvernementaux, à l'exception de quelques-uns qui ont des pouvoirs de dotation distincts en vertu de lois particulières. De plus, la LEFP permet à la Commission de déléguer aux ministères et aux organismes son pouvoir exclusif de nomination.

La Commission a pour objectif d'aider au maintien d'une fonction publique compétente en veillant à ce que les personnes les mieux qualifiées soient recrutées à la fonction publique ou y obtiennent des promotions, que des employés qualifiés soient affectés aux nécessités du service et que certains services de formation soient offerts au nom du Conseil du Trésor.

La Commission de la fonction publique s'est aussi vu confier des responsabilités qui ne sont pas de son ressort exclusif mais qu'elle exerce en vertu de pouvoirs qui lui a délégués le Conseil du Trésor du Canada. Ces responsabilités ont trait notamment à la formation de gestionnaires intermédiaires et des superviseurs, à la formation spécialisée, à la formation linguistique, à la planification des ressources humaines (y compris le réaménagement des effectifs), à la gestion de la catégorie de la gestion, à la participation des groupes sous-représentés, ainsi qu'à la vérification de certaines fonctions de gestion du personnel. Enfin, en vertu d'une ordonnance en conseil, la Commission enquête sur des plaintes de harcèlement à l'endroit de la personne.

En bref, le mandat et les activités de la Commission portent sur:

- l'application du principe de mérite dans la sélection de personnes qualifiées pour occuper un poste dans la fonction publique fédérale;
- la vérification et la surveillance des activités de dotation;
- la prestation de voies de recours aux fonctionnaires et aux postulants de l'extérieur de la fonction publique concernant les irrégularités dans le processus de dotation et les plaintes en matière d'emploi;
- l'amélioration de la compétence professionnelle des fonctionnaires, y compris leur compétence dans leur seconde langue officielle;
- la préconisation d'une représentation et d'une participation équitables de toutes les couches de la société canadienne au sein de la fonction publique;

## [Text]

— the administration of Sections 32, 33 and 34 of the Public Service Employment Act pertaining to political activity of public servants.

**The Chairman:** I will now invite our witnesses to introduce the people they have with them.

**Mr. Dye:** I have with me today Mr. Jacques Goyer, principal responsible for our human resource auditing group.

**Mr. Clark:** I have with me today Gerry Capello, the deputy secretary of the personnel policy branch.

**Ms Labelle:** With me is Gil Scott, a fellow commissioner in the Public Service Commission.

**The Chairman:** Thank you. Ms Labelle, do you have any opening remarks you wish to make at this time?

**Ms Labelle:** Mr. Chairman, I have very few comments. Thank you for this opportunity.

• 0945

I would just like to say we are very optimistic the review that is being undertaken and the way it is being undertaken should really prepare us to meet the next decade. We have many reasons to believe that, but some of those reasons are that we are really looking at a very extensive mobilization of our deputy ministers and senior managers. We are looking at a readiness to deal with both the long-term questions and the short-term irritants the Auditor General and this committee have focused on in a number of past sessions. There is also a special focus on service to the public and on the role of employees in the organization and their importance. We also have in this review a tight management of it and an eagerness to look outside, to look at best practices in other sectors beyond the federal Public Service.

About the accountability of the Public Service Commission in relation to past recommendations of the Auditor General and this committee, we would be very pleased to add the various improvements we have made since we last appeared before this committee, because we have been successful in reducing very significantly the paper burden that had been identified with us. We have reduced our three very extensive volumes of personnel management to very simple, essential policies, therefore eliminating a very extensive list of rules and procedures. We have also completely revised our selection standards, which totalled several thousand pages, into very short, crisp, essential standards. There are a number of other initiatives like these which are very much in keeping with simplification and the improvements that had been identified.

## [Translation]

— l'application des articles 32, 33 et 34 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, qui traitent des droits politiques des fonctionnaires.

**Le président:** Je demande maintenant aux témoins de bien vouloir nous présenter les personnes qui les accompagnent.

**M. Dye:** Je suis accompagné de M. Jacques Goyer, qui a la responsabilité du groupe de vérification dans le secteur des ressources humaines.

**M. Clark:** Permettez-moi de vous présenter M. Gerry Capello, sous-secrétaire du Conseil du Trésor, responsable de la Direction de la politique du personnel.

**Mme Labelle:** M. Gil Scott, également commissaire à la Commission de la Fonction publique, m'accompagne aujourd'hui.

**Le président:** Merci. Madame Labelle, désireriez-vous, maintenant, nous faire part de quelques remarques?

**Mme Labelle:** Monsieur le président, je n'ai que très peu de commentaires à vous présenter. Je vous remercie de me donner l'occasion de le faire.

Je voudrais simplement vous signaler que nous sommes très optimistes au sujet de cet examen en cours et que la méthode retenue pour la réaliser devrait vraiment nous préparer à faire face à la prochaine décennie. Cela s'explique de plusieurs façons, et l'une de celles-ci est la mobilisation très réelle et générale que nous constatons de nos sous-ministres et cadres supérieurs. Nous constatons la volonté de traiter des questions à long terme et, aussi, des irritants à court terme qui ont été soulignés, lors de plusieurs séances antérieures, par le vérificateur général et par votre Comité. On note aussi l'importance donnée au service au public ainsi qu'au rôle et à l'importance des employés. Ce projet bénéficie également d'une gestion sans bavure et d'un vif désir de voir ce qui se passe à l'extérieur de nos organismes et d'examiner les meilleures pratiques retenues dans les secteurs autres que la Fonction publique fédérale.

Pour répondre des activités de la Commission de la Fonction publique dans le cadre des recommandations qui furent formulées par le vérificateur général et votre Comité, ce serait pour moi un plaisir de mentionner les différentes améliorations que nous avons apportées au système depuis notre dernière comparaison ici. En effet, nous avons réussi à réduire dans une proportion importante la paperasserie souvent associée à notre Commission. Nous avons abrégé notre manuel de gestion du personnel en trois gros volumes pour ne retenir que les politiques essentielles, énoncées en termes simples, éliminant ainsi de longues listes de règles et de procédures. Nous avons aussi complètement refondu nos normes de sélection, auxquelles on avait consacré plusieurs milliers de pages, pour ne retenir que quelques normes essentielles, brèves, très claires. Une série d'initiatives du même ordre ont permis de simplifier les règles et d'apporter les modifications désirées.

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Labelle.

Mr. Clark, do you have an opening statement for us? But first I want to say you have submitted some very good briefs to us in advance. It is my intention to get the permission of the committee to publish those in today's records.

**Mr. Clark:** Thank you, Mr. Chairman. It is a particular pleasure for me to be here; this is my very first personal appearance before the public accounts committee, unlike for some of my venerable colleagues, who have been here many times before.

This gave me a chance, in preparing the remarks you mentioned I have tabled, to review the recommendations of this committee over the last decade; and I must say I was struck by the range and depth of the recommendations. In my tabled remarks I trace a bit of the evolution of the response to the kinds of concerns... the IMAA initiative that was launched in 1986 to the Public Service 2000 initiative launched by the Prime Minister just last December.

You said this was an accountability session. My remarks note the specific areas in which this committee has made recommendations over the past, and I may say—rather objectively, since I did not have much to do with the response to these recommendations—I think the response has been quite impressive, as listed here under the concerns on payroll cost management, management of job classification, the incentive award plan, the management category, and the Group Surgical-Medical Insurance Plan.

Like my colleague Mrs. Labelle, I think we have made a lot of progress in the last five or ten years in responding to these kinds of concerns, but clearly much more is to be done.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clark.

Mr. Dye, would you like to have some opening remarks?

**Mr. Dye:** I would, Mr. Chairman, because I would like to thank the members of your committee for providing this forum to discuss the progress to date and the need for reform of the legislative and administrative frameworks governing the management of people that I raised in chapter 1 of my 1989 report.

It is an opportune time for this committee to discuss the need for personnel reform, because the issue at hand is the performance of the personnel system in government in light of the challenges of delivering services to taxpayers in a more responsive and cost-effective way. I

## [Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, madame Labelle.

Monsieur Clark, auriez-vous une déclaration préliminaire à faire? Tout d'abord, cependant, je veux vous remercier de la qualité des mémoires que vous nous avez soumis à l'avance. J'ai l'intention de demander au Comité d'autoriser leur inclusion dans le procès-verbal d'aujourd'hui.

**M. Clark:** Merci, monsieur le président. Je suis particulièrement heureux d'être ici aujourd'hui car c'est ma toute première comparution devant le Comité des comptes publics alors que certains de mes collègues chevronnés ont eu l'occasion de venir ici maintes fois.

En préparant l'exposé dont je vous ai remis le texte, j'ai donc eu la possibilité d'examiner les recommandations formulées par votre Comité au cours des 10 dernières années et je dois dire que je fus frappé par leur portée et leur profondeur. Mon mémoire reprend brièvement l'évolution des mesures prises pour traiter du genre de préoccupations... le plan d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels élaboré en 1986 et le projet «Fonction publique 2000» lancé par le premier ministre en décembre dernier.

Vous avez indiqué que nous étions ici pour rendre compte. Mes remarques portent donc sur les domaines particuliers qui ont fait l'objet de recommandations du Comité dans le passé; je peux d'ailleurs dire que j'ai pu faire ce travail assez objectivement n'ayant guère participé aux mesures découlant de ces recommandations. L'ensemble de ces mesures est très impressionnant et, comme indiqué dans mon exposé, traite de la gestion des dépenses salariales, de la gestion de la classification des emplois, du plan de primes d'encouragement, de la catégorie de la gestion et du Régime d'assurance collective chirurgicale-médicale.

Ainsi que ma collègue, M<sup>me</sup> Labelle, j'estime que nous avons réalisé des progrès impressionnantes au cours des cinq à 10 dernières années pour tenir compte des préoccupations exprimées. Il est clair, cependant, qu'il reste encore beaucoup à faire.

**Le président:** Merci, monsieur Clark.

Monsieur Dye, auriez-vous quelques remarques préliminaires?

**M. Dye:** Oui, monsieur le président, car j'aimerais remercier les membres de votre Comité de nous avoir donné cette tribune pour discuter des progrès réalisés à ce jour et de la nécessité de modifier les cadres législatif et administratif qui régissent la gestion du personnel, ainsi que je l'indique dans le premier chapitre de mon rapport de 1989.

Il me semble que le moment est bien choisi pour que votre Comité examine le besoin de réforme dans le domaine de la gestion du personnel, car il s'agit des performances du système des ressources humaines au gouvernement compte tenu des défis posés par la

## [Text]

think it is a matter that is of great interest to this committee, and of interest to all Canadians.

## [Translation]

prestation de services aux contribuables d'une façon répondant mieux à leurs besoins et donnant un bon équilibre coûts-avantages. Je suis persuadé que cette question intéresse directement le Comité ainsi, d'ailleurs, que tous les Canadiens.

• 0950

The deficit, the necessity of controlling expenditures, the concerns of taxpayers and the need for better service to the public make it imperative that we have a hard look at how we manage people. That is why I strongly support reform and the principles and objectives of Public Service 2000.

I want to be clear that I do acknowledge progress is being made. The secretariat and the Public Service Commission have to some extent demonstrated that in their opening statements, and I know it to be true. What we should not lose sight of, however, is that in relative terms this progress has been limited when compared with the opportunities that could be provided if the framework were significantly different.

There are limits to the progress that can be made under the current 20-year-old personnel framework. We are getting close to diminishing returns. What is required is a different, more decentralized and flexible approach to the management of people. If we want the Public Service to behave in a more business-like fashion in the provision of responsive and efficient services to the public, we need to unshackle people.

As I mentioned in my opening statement, there are five reasons for the comments made in chapter one of my report this year: the system is too complex, there are just too many rules; the need to streamline certain processes, notably classification, staffing and the handling of poor performance; the continued existence of unreasonable constraints and the need to empower people, such as the frontline managers providing the service to the public; the need for a clear and visible focal point for leadership and accountability for the management of people, and most importantly, a need for a change in mind-set.

In my opinion it is possible to maintain a non-partisan Public Service while achieving a better balance between the fundamental values of the Public Service such as merit and the need for a Public Service that is more frugal in spending taxpayer dollars, more service oriented, while offering a challenging and satisfying workplace.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye.

**Mr. Fontana (London East):** Let me also thank the witnesses for appearing on such important matters.

Le déficit, la nécessité de contrôler les dépenses, les craintes des contribuables et la nécessité d'améliorer le service au public ont rendu impératif un examen détaillé de la façon dont nous gérons le personnel. C'est pour cela que je suis résolument en faveur d'une réforme et aussi des principes et objectifs de «Fonction publique 2000».

Je me dois de reconnaître très clairement qu'il y a eu des progrès. Les exposés de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor le démontrent dans une certaine mesure, et je sais que ces déclarations sont exactes. Ce qu'il ne faut pas perdre de vue, cependant, c'est que ces progrès sont assez minces quand on les compare aux possibilités qui seraient offertes si le cadre de travail était profondément modifié.

Le système de gestion du personnel que nous avons actuellement date déjà de 20 ans et ne permet que des améliorations limitées. Nous approchons rapidement le point où les rendements seront décroissants. Ce dont nous avons besoin, c'est une façon d'aborder le problème qui serait différente, plus décentralisée et plus souple. Si nous voulons que le fonctionnement de la Fonction publique se rapproche de celui d'une entreprise pour fournir les services au public d'une façon plus efficace et répondant mieux aux besoins, il nous faut libérer les énergies.

Comme je l'ai indiqué dans ma déclaration préliminaire, les commentaires qui apparaissent au chapitre 1 de mon rapport, cette année, reposent sur cinq constatations: le système est trop complexe, les règles sont simplement beaucoup trop nombreuses; il faut simplifier certains processus, plus particulièrement la classification, la dotations et le mode de règlement des problèmes de rendement insuffisant; certaines contraintes injustifiables existent toujours et il faut donner des pouvoirs suffisants aux individus comme par exemple les gestionnaires de première ligne qui assurent le service au public; la nécessité d'avoir un objectif clair et visible permettant d'exercer le leadership et de rendre des comptes dans le domaine de la gestion du personnel; finalement, et c'est le plus important, la nécessité de transformer les mentalités.

Il est possible, à mon avis, de continuer à avoir une Fonction publique apolitique tout en obtenant un meilleur équilibre entre les valeurs fondamentales, telles que le mérite et la nécessité d'être plus économies des deniers publics, plus axés sur le service, tout en offrant un lieu de travail stimulant et satisfaisant.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Dye.

**M. Fontana (London-Est):** Je voudrais moi aussi remercier les témoins qui ont bien voulu comparaître

[Texte]

In 1986 the committee recommended that the Public Service Commission significantly reduce the amount of time that was required to staff a position. At that time the average time taken to staff a position was somewhere between 136 days to 160 days. Of course, in your opening statement you indicated that there had been some improvements to that.

The Auditor General indicated as part of his opening statement that there has been a 20% improvement in that. Do you feel that the 20% improvement that has been recognized is something you can be satisfied, with or is it something that obviously can be improved? To me that 20% off the top end of 160 days still seems rather lengthy.

**Ms Labelle:** Mr. Chairman, there are two or three aspects to the question that has been raised that I would like to deal with in terms of what we have done to deal with the speed of staffing.

One of the instruments that we used last year was to make it possible for employees, once they had reached and been qualified for a particular level, to be transferred without having to go through any kind of competitive process to try to decide on the relative merit of people since they, we felt, were already qualified. Therefore, through this it means that if a manager needs to transfer an employee he can do so within a matter of a few days. That would probably take in anywhere from 8,000 to 10,000 staffing actions in any one year.

• 0955

Leaving transfers aside, recruitment and promotion within the Public Service is where merit counts extensively. This is where we want to recruit and promote the best people. Reducing central direction on rules procedures means about 48 to 50 days elapse from the time the competition is launched to the time the employee is offered the job.

Beyond that, we have to leave it in the hands of the department managers to decide how quickly they need to staff a position, or whether other factors make it harder for them to spend the time needed to review candidates, to decide what kind of qualifications are required and then to move towards a job offer. Based on our current laws it would be quite difficult to announce a position, give reasonable time—a week or two is needed for candidates to apply—and then consider those candidates on their relative merits.

In comparing ourselves with other jurisdictions we feel that six weeks or so for promotion or entrance into the Public Service is not an excessive amount of time. Beyond that, we want to leave it to the managers and personnel

[Traduction]

pour nous présenter leurs commentaires sur ces questions importantes.

En 1986, le Comité avait recommandé à la Commission de la Fonction publique de réduire de façon significative le délai requis pour doter un poste. À l'époque, ce délai allait de 136 à 160 jours. Naturellement, je reconnais que votre exposé indique qu'il y a eu quelques améliorations à ce sujet.

Le mémoire du vérificateur général mentionne une amélioration de 20 p. 100. Estimez-vous que cette amélioration est satisfaisante, ou bien s'agit-il de quelque chose qui, de toute évidence, pourrait être améliorée? À mes yeux, une réduction de 20 p. 100 sur un délai maximum de 160 jours nous laisse avec un délai qui demeure assez long.

**Mme Labelle:** Monsieur le président, cette question présente deux ou trois aspects et j'aimerais y répondre sous l'angle de ce que nous avons fait pour accélérer la dotation.

L'une des méthodes adoptées l'an dernier permet à une personne ayant atteint un niveau donné et possédant les compétences requises pour ce niveau d'être transférée sans procéder à un concours pour déterminer les mérites relatifs de différents individus; en effet, la personne en cause possédait déjà, à nos yeux, les compétences demandées. De cette façon, un gestionnaire qui doit transférer un employé peut le faire en quelques jours. Cela représente de 8,000 à 10,000 dotations par an.

Si nous laissons maintenant la question des transferts de côté, il faut noter que la question du mérite devient très importante quand il s'agit du recrutement et des promotions au sein de la Fonction publique. Il s'agit ici de recruter et de faire avancer les meilleurs candidats possibles. Il faut compter de 48 à 50 jours entre le moment où un concours est annoncé et le moment où on fait une offre d'emploi, compte tenu d'une réduction des règles et procédures d'une agence centrale.

Ce délai établi, il faut ensuite laisser les gestionnaires du ministère décider de la rapidité avec laquelle ils veulent combler le poste, ou encore, il est possible que d'autres facteurs fassent qu'il est plus difficile de consacrer le temps nécessaire pour l'examen des candidats, pour décider des compétences requises avant d'en arriver à l'offre d'emploi. Dans le cadre législatif actuel, il serait très difficile d'annoncer qu'un poste est vacant, d'accorder une période raisonnable—il faut penser à une semaine ou deux pour que les candidats aient le temps de déposer leur demande—and ensuite examiner les candidats sur la base de leurs mérites respectifs.

Si nous nous comparons à d'autres administrations, il nous semble qu'il n'est pas excessif de penser à un délai d'environ six semaines quand il s'agit d'une promotion ou de l'accès à la Fonction publique. Au-delà de cela, nous

[Text]

departments to use these rules to work at whatever speed they feel is appropriate for any case they have.

Finally, we also recommend that departments try to hold competitions that qualify significant numbers of potential employees or promotions. If you have one extensive competition you can continue to use it over a number of months to fill positions as they open. People ranked as eligible for appointment can be appointed very quickly, usually in a matter of days.

**Mr. Fontana:** What is the average time now? We know what it was before, it ranged anywhere from 136 days to 160 days. What, in your estimation, is the average time now? Are you satisfied with it? You said six weeks—is that the target time you are looking at? After you respond I would like to hear Mr. Dye's comments with respect to this category.

**Ms Labelle:** In 1989 we were looking at an average of 105 days for staffing a position. I would like to underline the fact that we have to make sure the policies and procedures we have are simple, not overly burdensome and allow us to staff in the minimum time while ensuring we hire and promote the best people. But because we have delegated a very large part of our staffing to the departments, we have to leave it to the personnel managers to work at a pace they feel is appropriate to the situation.

**Mr. Fontana:** You compared yours with other jurisdictions—do you have something you can table with the committee to show how you compare, and to whom you compared yourselves?

**Ms Labelle:** I would be pleased to send this information to the committee. We have compared ourselves in some of the areas with the United States, Australia, New Zealand—

**Mr. Fontana:** What about the private sector?

**The Chairman:** One moment please. Will you send that through the clerk so it can be distributed?

**Ms Labelle:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Fontana:** Mr. Dye, I would be happy to hear your comments.

• 1000

**Mr. Dye:** Chairman, I would be happy to offer my views to Mr. Fontana.

The number 105, I am not sure whether that includes the management category people. I understood the

[Translation]

voulons laisser aux gestionnaires et aux directions du personnel le soin de décider comment utiliser ces règles et procéder avec la rapidité qui leur semble appropriée dans leurs situations particulières.

Enfin, nous recommandons aussi aux ministères d'essayer d'organiser des concours qui permettent d'obtenir un nombre sensible de personnes qui seraient compétentes pour obtenir l'emploi ou mériter la promotion. Un concours important peut en effet donner une liste que l'on peut utiliser pendant plusieurs mois pour combler les postes au fur et à mesure qu'ils deviennent vacants. Les personnes déjà jugées admissibles peuvent être nommées très rapidement, généralement en quelques jours.

**M. Fontana:** Quelle est actuellement la durée moyenne du délai? Nous savons ce qu'il était, de 136 à 160 jours. À votre avis, quelle est actuellement la durée moyenne? Êtes-vous satisfaite de ce chiffre? Vous avez parlé de six semaines, est-ce la cible que vous avez fixée? Après avoir entendu votre réponse, j'aimerais écouter les commentaires de M. Dye à ce sujet.

**Mme Labelle:** En 1989, pour la dotation d'un poste, nous pensions à une moyenne de 105 jours. Je voudrais souligner le fait que nous devons nous assurer que nos politiques et procédures sont simples, ne sont pas trop lourdes, et nous permettent d'effectuer la dotation le plus rapidement possible tout en ayant l'assurance que nous engageons et que nous faisons avancer les meilleurs candidats. Cependant, étant donné que nous avons délégué une grande partie des pouvoirs de dotation aux ministères, nous laissons les gestionnaires du personnel travailler au rythme qu'ils estiment approprié compte tenu de leur situation.

**M. Fontana:** Vous avez comparé vos résultats à ceux d'autres administrations. Avez-vous un document que vous pourriez remettre au Comité qui indiquerait à qui vous vous êtes comparés et quels furent les résultats de cet exercice?

**Mme Labelle:** Ce serait un plaisir de communiquer ce renseignement au Comité. Dans certains domaines, nous nous sommes comparés avec ce qui se fait aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande—

**M. Fontana:** Et le secteur privé?

**Le président:** Un instant s'il vous plaît. Ce renseignement passera-t-il par le greffier afin de pouvoir être distribué?

**Mme Labelle:** Oui, monsieur le président.

**M. Fontana:** Monsieur Dye, je serai très heureux d'entendre vos commentaires.

**Mr. Dye:** Monsieur le président, c'est avec plaisir que je présenterai mon point de vue à M. Fontana.

Je ne suis pas sûr que le chiffre de 105 tienne compte du personnel de la catégorie de la gestion. Je crois que

## [Texte]

management category average to be longer, up around 135, 140 days. I am not quite sure whether that number includes the time for classification of the posts. I do not think you can put somebody in the post until you know what the job is. And I am not sure that it includes the security clearances. I think there are temporary security clearances. My understanding is that security clearances is quite a problem and there is a backlog there.

I think it all indicates, even at 105 or the higher number, if it is higher, for the management category a very heavy system that although it is being improved still is immensely heavy and therefore slow.

**Mr. Fontana:** Mr. Chairman, I thank the Auditor General, because now that you have heard what Mr. Dye has said you could clarify it for us too. How are we supposed to measure if efficiencies have been made when you have certain layers such as classification and security on top of obviously advertising and looking at the position? Then let me ask the Treasury Board, on the classification side, do we still have the 70 occupational groups, each with seven levels and thousands of classification decisions to be made? If that is still causing some of the problems in terms of minimizing the staffing problems, what has been done in that particular area?

**Mr. Clark:** There certainly still are those 70 groups and multitude of levels within them. That is, as the Auditor General and the committee has pointed out, one of the reasons for the complexity of the system. It is also the current basis for the collective bargaining system we currently have in the Public Service of Canada. Therefore, to change that would require some significant changes, and would probably require changes to the law of the Public Service Staff Relations Act. This is one of the things that is being looked at in the context of the Public Service 2000. But we have not, within the Treasury Board Secretariat, attempted to make changes to that within the context of the current law. We assume that would essentially require legislative change.

**Mr. Fontana:** When could this committee expect something in terms of any recommendations, because there are a number of recommendations that the Auditor General has made with respect to new legislation that is required that is 20 years old? Obviously you cannot begin to look at some structural reforms until you have legislation which is right and proper and updated and so on. When is something like that being contemplated so there is a timeframe this committee has in which to look at how some of these improvements are being undertaken?

**Mr. Clark:** To quote from the Prime Minister's press release of December 12, where that particular problem is recognized both in the release and in the background

## [Traduction]

pour celle-ci, la durée serait plus longue, aux environs de 135 à 140 jours. Je ne suis pas sûr que cela comprend le temps requis pour la classification des postes. Je ne pense pas qu'il soit possible de nommer quelqu'un à un poste tant que ce dernier n'a pas été défini. Et je ne suis pas sûr, d'autre part, que ce chiffre comprend le contrôle sécuritaire. Il me semble qu'on accorde des cotés de sécurité temporaires, mais je crois comprendre que le contrôle sécuritaire pose un problème et que les dossiers en retard s'accumulent.

Qu'il s'agisse de 105 jours ou d'une durée plus grande, peut-être, pour la catégorie de la gestion, nous avons là une indication que le système est très lourd bien qu'il ait été amélioré et qu'il fonctionne, par conséquent, lentement.

**M. Fontana:** Monsieur le président, je remercie le vérificateur général car, l'ayant entendu, vous pourrez sans doute clarifier la situation pour nous. Comment pouvons-nous déterminer si l'efficience s'améliore quand il faut tenir compte de paliers supplémentaires tels que la classification et le contrôle sécuritaire qui s'ajoutent aux démarches évidentes d'avis de concours et d'examen du poste? Au sujet de la classification, permettez-moi de demander au Conseil du Trésor si nous avons toujours 70 groupes professionnels ayant chacun sept niveaux, ce qui entraîne des milliers de décisions de classification? Est-ce que cela continue à rendre plus difficile la tâche de réduction des problèmes attachés à la dotation? Qu'a-t-il été fait à ce sujet?

**M. Clark:** Nous continuons certainement à avoir ces 70 groupes et une multitude de niveaux pour chacun d'eux. Comme le vérificateur général et ce Comité l'ont constaté, c'est là l'une des raisons de la complexité du système. Ces groupes forment également la base du système de convention collective actuellement en vigueur pour la Fonction publique du Canada. Toute modification entraînerait donc un remaniement important et demanderait sans doute une modification de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. C'est l'une des questions étudiées dans le cadre de «Fonction publique 2000». Nous n'avons pas, au Secrétariat du Conseil du Trésor, essayé de modifier cette structure dans le contexte de la loi actuelle. Nous estimons qu'il faudrait d'abord procéder à une modification du cadre législatif.

**M. Fontana:** Quand le Comité peut-il espérer recevoir quelque chose en termes de recommandations, car le vérificateur général a déjà présenté plusieurs recommandations demandant une nouvelle loi pour remplacer celle que nous avons actuellement et qui date de 20 ans? Il est évident qu'on ne peut penser à une réforme des structures tant qu'on ne dispose pas de textes législatifs appropriés et bien à jour. Y a-t-il quelque chose de prévu qui permettrait au Comité d'avoir un calendrier pour examiner comment ces améliorations seraient apportées?

**M. Clark:** Je me réfère à la conférence de presse du Premier ministre, du 12 décembre, qui reconnaît l'existence de ce problème, tant dans le communiqué de

[Text]

material to it, the Prime Minister notes that he would hope that, and I quote, "legislation to give effect to these changes will be brought forward during the current session of this Parliament, depending on the length of the current session".

**Mr. Fontana:** Mr. Dye, do you have any comments with respect to the classification part of the discussions we have been having so far? I know you had an awful lot to say in your report with respect to the classification system and how overburdened it is, but perhaps you can give us a recap of what your thoughts are.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I must say I am delighted to see the political will behind this exercise to get legislation in front of your Parliament. I think it has been needed for a long time. For one reason or another these things fail; there is too much concern about trying to establish a new thing, or there is not enough acceptance among the bureaucrats, or there is perhaps not enough political will to take on unions. There are lots of good reasons why these things have not happened. It strikes me that we have very good momentum going. And if we can simplify the whole process of managing people in the Public Service, but particularly in this classification thing... It is a tough nut to crack, and it can be done if we can get your committee and your caucuses interested in what I think is a real opportunity to move forward in public service and give public servants an opportunity really to enjoy their work and serve Canadians with pride.

• 1005

It is really at the end of the day going to come up to parliamentarians with the will to go forward. Whatever it is will be some sort of a compromise, as usual; but there is just a wonderful opportunity here, after 20 years, to do something very significant. That is why I am delighted to hear the Prime Minister behind this and to see your committee consider these matters.

**The Chairman:** Before calling upon Mr. Rodriguez, I would like to ask a question about the exclusion order. If there is any issue on which I have had more calls, it is over the exclusion order and complaints about it, where you have part-time employees coming on for a few months, then laid off, but they are excluded from applying for full-time jobs in the Public Service. Some of these people have a lot of merit and a lot of initiative to provide to the Public Service, but they are virtually being blocked out. I would like to have a comment from Mrs. Labelle and Mr. Clark on this exclusion order and how they see it as affecting the merit system in the Public Service.

**Ms Labelle:** Parliament in 1967 provided in our law for the use of exclusion orders in cases where it would be seen to be in the best interests of the Public Service to do

[Translation]

presse que dans les documents de référence, et le Premier ministre avait indiqué qu'il espérait qu'un projet de loi donnant effet à ces modifications serait déposé dans le courant de la présente session du Parlement, selon la durée de cette session.

**M. Fontana:** Monsieur Dye, voulez-vous ajouter quelque chose à notre discussion sur la classification? Je sais que votre rapport en parle beaucoup et souligne combien ce système est surchargé, mais vous pourriez peut-être nous donner un bref résumé de vos opinions à ce sujet.

**M. Dye:** Monsieur le président, je suis ravi de voir que la possibilité de présenter une mesure législative au Parlement s'appuie sur une volonté politique. C'est un besoin qui existe depuis longtemps. Pour une raison ou pour une autre, ces choses échouent; ou bien la création de quelque chose de nouveau devient trop préoccupante, ou bien la bureaucratie n'accepte pas suffisamment ce qui est avancé, ou encore la volonté politique d'affronter les syndicats n'est pas assez forte. On trouve toutes sortes de bonnes raisons pour expliquer pourquoi rien n'a été fait. Il me semble que nous sommes sur une bonne lancée. Si nous pouvons simplifier l'ensemble du processus de gestion du personnel de la Fonction publique, et plus particulièrement cette question de classification... C'est un problème très épique, mais on peut le résoudre si nous pouvons convaincre ce Comité et vos caucus de saisir ce qui me semble être une excellente occasion d'aller de l'avant en ce qui concerne la Fonction publique et de donner aux fonctionnaires la possibilité de travailler avec plaisir et de servir les Canadiens avec fierté.

En dernière analyse, tout dépendra des parlementaires ayant la volonté d'aller de l'avant. De toute façon, on aboutira, comme d'habitude, à un compromis quelconque; toutefois, après 20 ans, l'occasion de faire quelque chose de vraiment important existe. C'est pour cela que je suis très heureux d'entendre que le Premier ministre s'intéresse à ce dossier et de voir que votre Comité étudie ces questions.

**Le président:** Avant de donner la parole à M. Rodriguez, j'aimerais vous poser une question au sujet des ordonnances d'exclusion. C'est surtout au sujet de ces décrets et des plaintes qu'ils occasionnent que je reçois des appels; il s'agit d'employés à temps partiel qui travaillent pour quelques mois puis sont congédiés, et qui ne peuvent pas déposer une demande d'emploi à plein temps dans la Fonction publique. Le mérite de certaines de ces personnes est considérable et ils pourraient faire bénéficier la Fonction publique de leurs initiatives. Mais on leur interdit pratiquement l'accès. J'aimerais entendre les commentaires de Mme Labelle et de M. Clark au sujet de ces ordonnances ainsi que sur la façon dont cela affecte le principe du mérite dans la Fonction publique.

**Mme Labelle:** Dans la loi qu'il a adoptée en 1967, le Parlement a prévu le recours à ces ordonnances d'exclusion chaque fois que cela servirait les meilleurs

## [Texte]

so. We have tried to use those exclusion orders with great caution, because indeed we want to respect the main principles underlying our law, which are merit and fairness, which are the two key things.

We have found over the years that a number of departments need to employ people for very short periods, a few months at a time, to work on the Alaska Highway in the summer, to service ships in the summer, and so on. We have therefore made it possible, through the use of an exclusion order, where departments are able for short periods of time to bring Canadians on board to work on specific areas, and to be able to do so very quickly, without advertising, without assessing the relative merit of people, just so that from one day to the other, as there is an operational need, people can be brought on board. So the exclusion we have stipulates that because of the way people are hired for these very short periods they cannot automatically enter the Public Service unless it is through an open competition. But like every other Canadian, they have full access to be considered for open competitions, for competitions where other Canadians who are not public servants can be considered.

Where they cannot be considered is when we have a competition that is what we call a closed competition, which is a competition only for those currently employed in the Public Service. So they are not denied access to the Public Service, but they are not considered as full-time public servants who would have access in a privileged way beyond other Canadians to federal Public Service jobs. Indeed, there are members of the public who join, through that exclusion order, the Public Service for a short term, and who then realize they would like to join the Public Service, and when they see a competition held only for those within the Public Service they feel denied a special privilege. But they are not denied opportunity to compete with any other Canadian as we have open competitions.

I guess the reason for doing this is that they are not considered full-time public servants; they are short-term, part-time public servants. As we have open competitions, a number of these people do compete and qualify and do enter the Public Service later on. But we also have had the same points of view made to us as you have had.

## [Traduction]

intérêts de la Fonction publique. Nous les avons utilisées avec beaucoup de prudence car, effectivement, nous voulons respecter les deux grands principes inscrits dans la loi, le mérite et l'équité, éléments-clés du système.

Nous avons constaté au fil des ans qu'un certain nombre de ministères devaient engager du personnel pour des périodes très courtes, quelques mois, qu'il s'agisse de travailler sur la grand-route de l'Alaska en été, ou encore de remettre des navires en état, ou autre activité similaire. Le recours aux ordonnances d'exclusion permet aux ministères d'engager pour de brèves périodes des Canadiens qui sont affectés à des tâches précises et ces personnes peuvent être engagées très rapidement, sans publicité, sans évaluation des mérites respectifs des personnes en cause, tout simplement pour que, d'un jour à l'autre, pour répondre à un besoin opérationnel, le ministère puisse s'assurer du personnel nécessaire. Les ordonnances que nous utilisons précisent que, du fait de la façon dont ces personnes sont engagées pour des périodes très brèves, elles ne peuvent pas automatiquement être admises à la Fonction publique sans se présenter, et être reçues, à un concours ouvert. Toutefois, comme tout autre Canadien, ces personnes peuvent toujours se présenter à un concours ouvert, c'est-à-dire ouvert à tout Canadien qui n'est pas fonctionnaire.

La candidature de ces personnes ne peut pas être considérée quand nous avons un concours fermé, c'est-à-dire un concours auquel peuvent se présenter uniquement les individus déjà employés par la Fonction publique. On n'interdit donc pas l'accès à la Fonction publique, mais ces personnes, engagées pour de brèves périodes, ne sont pas réputées être des fonctionnaires à plein temps qui pourraient avoir un accès privilégié aux emplois de la Fonction publique par rapport aux autres Canadiens. Enfin, on constate qu'il y a un certain nombre de personnes qui, au titre d'une ordonnance d'exclusion, travaillent pendant une brève période à la Fonction publique et réalisent qu'elles aimeraient devenir fonctionnaire; quand elles constatent qu'un concours est réservé aux fonctionnaires, elles estiment qu'on leur a refusé un privilège spécial. Toutefois, on ne leur a pas refusé la possibilité d'entrer en lice avec d'autres Canadiens dans le cadre d'un concours ouvert.

Cette situation s'explique du fait qu'il s'agit de fonctionnaires à temps partiel, travaillant pendant des périodes assez brèves, qui ne sont pas considérés comme des fonctionnaires à plein temps. Quand nous avons des concours ouverts, certaines de ces personnes peuvent se présenter, passer le concours et devenir membres de la Fonction publique ensuite. Mais nous avons aussi entendu les mêmes remarques que celles qui vous ont été faites.

• 1010

**The Chairman:** Ms Labelle, there must be a large number of exclusions during the course of a year, though.

**Le président:** Madame Labelle, il doit y avoir un grand nombre d'exclusions en un an.

**Ms Labelle:** Yes.

**Mme Labelle:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** How many people do you think would be affected? Have you any measure on it? How many people would be affected by the exclusion order in the right to apply for a job in the Public Service?

**Ms Labelle:** They are not excluded from the right to apply for a job. They are capable, like all other Canadians... as competitions are held for Canadians outside the Public Service they are not excluded from applying for these jobs. What they are excluded from applying for is competitions that are only internal to the Public Service. At any one time during—

**The Chairman:** Surely that is the issue here: only those that are internal to the Public Service. But what you are in fact doing there is excluding a person who may be just as well qualified as, or better than, someone who is inside on the competition. This is what I am really getting at. In this way it cannot help but affect the quality of the Public Service, and you are in fact excluding that person from the right to compete for that position.

**Ms Labelle:** It goes back to the aspect of fairness. Because those people were brought in quickly, very often without special relative assessment with other Canadians, they are given an advantage for a short-term job, and usually they know—they should know in advance—it is for a particular term, within six months. As I mentioned before, it is a question of fairness for other Canadians who would not have had an opportunity to be considered for those particular positions.

We have a large number of people at any one time, and during each year it probably goes up to a total of about 20,000 at any one—not at any one time, but throughout the year—who would be employed under a short-term exclusion order. But these people would have access, like other Canadians, to competitions we would hold for the general public.

**The Chairman:** What I am really getting at here, Ms Labelle—and I will put this question to Mr. Clark too—is that I have seen many people who have worked part-time for the Public Service. They are laid off for a few days at the last minute to break their service. They are hired back in the next fiscal year. They come back for another number of months. They are laid off again to break their service. This goes on year in and year out.

That is no basis for fairness. It is okay to say it is not fair to someone on the inside who has been in the Public Service for a long time to have people from the outside competing, but how long are you considered to be an outsider when you come back for most of the year, year after year after year, and you are laid off at the last minute to break your service and you do not have the right to compete in that competition?

[Translation]

**Le président:** Combien de personnes sont touchées, selon vous? Avez-vous une idée du chiffre? Combien de personnes perdent le droit de se porter candidat aux postes de la Fonction publique à cause d'une ordonnance d'exclusion?

**Mme Labelle:** Ces gens ne perdent pas le droit d'être candidats à un emploi. Ils peuvent le faire, comme tous les autres Canadiens. Rien ne les empêche de se porter candidat aux emplois annoncés lors des concours pour les Canadiens qui ne font pas partie de la Fonction publique. Ce qu'ils ne peuvent pas faire, c'est se présenter aux concours internes de la Fonction publique. N'importe quand pendant...

**Le président:** Il me semble que c'est justement le problème: ils ne peuvent pas se présenter aux examens internes de la Fonction publique. Ce que vous faites, c'est d'exclure quelqu'un qui est peut-être tout aussi compétent ou plus compétent qu'un fonctionnaire qui peut se présenter au concours. C'est de cela que je veux parler. Cela ne peut que toucher la qualité de la Fonction publique et vous niez effectivement à cause de cela le droit de ces personnes à se porter candidats à ces postes.

**Mme Labelle:** Il y a une question de justice qui est en jeu. Parce que ces gens ont été embauchés rapidement, très souvent sans qu'on évalue leurs compétences par rapport à celles d'autres Canadiens, ils ont obtenu un avantage pour un emploi à court terme et savent d'habitude ou devraient savoir que cet emploi sera pour une période déterminée d'un maximum de six mois. Je répète qu'il faut être juste envers d'autres Canadiens qui n'ont pas eu l'occasion d'obtenir un poste de ce genre.

Il y a toujours un grand nombre de personnes pendant l'année, probablement jusqu'à quelque 20,000 au total pour toute l'année, qui sont employées selon une ordonnance d'exclusion à court terme. Cependant, ces personnes ont accès aux concours ouverts au grand public, comme tous les autres Canadiens.

**Le président:** Ce que j'essaie de dire, madame Labelle, et ma question s'adresse aussi à M. Clark, c'est que j'ai vu bien des gens qui ont travaillé à temps partiel pour la Fonction publique. Ces employés sont mis en disponibilité pendant quelques jours à la dernière minute pour interrompre leur service et réembauché au début du prochain exercice financier pour un certain nombre de mois, après quoi ils sont encore une fois mis en disponibilité pour interrompre leur service. La même chose se répète tous les ans.

Ce n'est pas une façon d'être juste. C'est très bien de dire que ce n'est pas juste pour quelqu'un qui travaille à la Fonction publique depuis déjà longtemps que des gens de l'extérieur puissent lui faire concurrence pour un emploi, mais pendant combien de temps un employé à temps partiel est-il considéré comme quelqu'un de l'extérieur s'il travaille à la Fonction publique la plus grande partie de l'année, plusieurs années de suite, et est mis en disponibilité à la dernière minute pour

[Texte]

This is one of the real complaints we are going to have in this committee about improving the merit of the Public Service. If a Member of Parliament is not performing, a competition comes up every once and a while and people change the employee. I think that is the way our society is going. It is very competitive out there. If we are really going to improve the merit of the Public Service, then we have to open this thing up to Canadians a little more than it is now.

**Ms Labelle:** When we are looking at term employment in the Public Service, there are really two ways people can be brought in in a term situation. One is through the exclusion order I mentioned, where these are definitely for short periods of time and in a period of two years they cannot be employed for more than two six-month periods, because it is meant to meet urgent special operational needs of Public Works or Transport. The other kinds of terms are people who are brought on not under the exclusion order, but to fill an operational need, and I think your point is well taken that there are a number of situations where those employees' terms are renewed for an extensive period of time.

• 1015

We in the commission have gone on record as urging our colleagues who are heads of departments to look very carefully at the situation in their departments. On one hand we recognize that because of the reduction of the work force, because of sudden operational needs that happen, because someone suddenly leaves the job, or is promoted, there are at times a need to have term people.

We have urged deputy ministers to look at the situation in their departments so that we make sure that indeed those employees are not left in a situation of uncertainty for a very long time; that when we bring in people we have full opportunity to measure them against all other Canadians who could be applying, and that over a long period of time it is not to the advantage of the department or the individuals to have a large cadre of term people because of some of the negative effects.

Yes, managers need terms. On the other hand, I think we want to urge deputy ministers constantly to take note and make sure that those who are in term situations are truly needed as terms, and that they should not be placed in indeterminate positions.

**The Chairman:** Mr. Clark, would you like to comment on this?

[Traduction]

interrompre son service et s'il n'a toujours pas le droit de participer à un tel concours?

C'est l'une des choses dont nous allons entendre parler au Comité si nous voulons améliorer le système de mérite à la Fonction publique. Si un député ne fait pas bien son travail, il y a des concours qui ont lieu de temps à autre pour permettre au public de changer d'employés. Je pense que c'est ce que veut la société. Notre monde est très concurrentiel. Si nous voulons vraiment améliorer le système du mérite à la Fonction publique, nous devrons le rendre un peu plus ouvert aux Canadiens qu'il ne l'est maintenant.

**Mme Labelle:** En réalité, il y a deux façons dont on peut obtenir un emploi pour une période déterminée par la Fonction publique. Il y a d'abord l'ordonnance d'exclusion dont j'ai parlé, qui vise des personnes employées définitivement pour de brèves périodes et qui ne peuvent pas travailler plus de deux périodes de six mois dans l'espace de deux ans à la Fonction publique parce que ce genre d'emploi vise à répondre à des besoins opérationnels urgents des Travaux publics ou des Transports. Il y a aussi les gens qui ne sont pas embauchés aux termes d'une ordonnance d'exclusion, mais pour satisfaire à un besoin opérationnel et je pense que vous avez raison de dire que, dans certains cas, le contrat de ces employés est renouvelé pour de longues périodes.

Nous, à la Commission, avons déjà exhorté nos collègues qui dirigent les ministères à examiner très sérieusement la situation dans leurs propres services. Nous reconnaissons cependant qu'il faut parfois embaucher des employés pour une période déterminée à cause de la réduction des effectifs, des besoins opérationnels qui peuvent se présenter tout à coup, des départs inattendus ou des promotions.

Nous avons exhorté les sous-ministres à examiner ce qui se fait à leurs ministères pour garantir que ces employés ne sont pas gardés dans l'incertitude très longtemps, que lorsque nous embauchons des gens, nous avons toutes les possibilités voulues d'évaluer leurs compétences par rapport à celles de tous les autres Canadiens qui pourraient occuper leur poste, parce qu'à la longue, ce n'est pas à l'avantage du ministère ni de la Fonction publique d'avoir un grand nombre d'employés pour une période déterminée à cause des effets négatifs que cela peut avoir.

Les gestionnaires ont besoin d'employés pour des périodes déterminées, mais d'autre part, nous exhortons constamment les sous-ministres à s'assurer que ces personnes satisfont vraiment à un besoin pour une période déterminée et ne sont pas simplement affectées à des postes indéterminés.

**Le président:** Voulez-vous commenter, monsieur Clark?

## [Text]

**Mr. Clark:** This is a matter of Public Service Commission responsibility, Mr. Chairman. I have nothing further to add on that.

**The Chairman:** Mr. Dye, would you like to add anything to it?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, on the larger question of the exclusion order, being a manager in the Public Service where it is my job to deliver the goods, particularly to this committee, I think exclusion orders are good for management because the managers want to serve the public. I am sure they are very difficult for the Public Service Commission, because, you know, I have said that you need a clarification in the act, and that is part of that story. I am sure they are having a very difficult time making appropriate judgments.

For the average public servant I suspect there is a lot of confusion, and my guess would be that the unions are probably opposed to exclusion orders. My own view would be that as long as there are no special privileges and no abuse of merit, it is a flexible and proper thing to do in order to get on with the managing of the Public Service.

**The Chairman:** Have any of the witnesses any idea how many people were hired last year on a personal service contract basis replacing work that was previously done by the Public Service? Is there any measure of that at all, where work has been given out to contract as opposed to—

**Mr. Clark:** We might be able to look through this with our contract people and find some numbers to see what kind of changes there have been in the levels of personal service contracts, and then we could submit them.

**The Chairman:** Could you send that information to the clerk of our committee?

**Mr. Clark:** We certainly can.

**The Chairman:** And if the committee is agreed we could have it appended to the committee minutes. We will consider that.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I cannot speak for the Public Service as a whole, but in terms of my own organization, as you know we have 619 person-years, and we have discussed this at length in this committee. The reality of my organization is that we have an additional 700 to 900 contractors every year on personal service contracts. It might be the equivalent of 100 person-years in a year, and I find it is a very efficient way to manage my office.

**The Chairman:** But your organization was not one I had in mind when I asked that question.

## [Translation]

**M. Clark:** Cette question relève de la Commission de la Fonction publique, monsieur le président, et je n'ai rien à ajouter.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à dire là-dessus, monsieur Dye?

**M. Dye:** Monsieur le président, relativement à l'ordonnance d'exclusion, comme je suis moi-même gestionnaire de la Fonction publique et que je suis chargé de faire un certain travail, notamment à l'endroit de votre Comité, je trouve que les ordonnances d'exclusion sont une bonne chose pour la gestion parce que les gestionnaires veulent servir le public. Je suis certain que cela pose beaucoup de difficultés à la Commission de la Fonction publique parce que, comme je l'ai déjà signalé, il faudrait apporter des précisions là-dessus dans la loi. Je suis certain que la Commission a bien du mal à prendre les bonnes décisions.

J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de confusion à ce sujet chez les fonctionnaires moyens et que les syndicats s'opposent probablement aux ordonnances d'exclusion. Pour ma part, je pense que, tant qu'on n'accorde pas de priviléges spéciaux ou qu'on n'abuse pas du principe du mérite, les ordonnances d'exclusion donnent une certaine souplesse au système et sont utiles pour gérer la Fonction publique.

**Le président:** Y a-t-il quelqu'un parmi les témoins qui a une idée du nombre de personnes embauchées l'année dernière selon un contrat de service personnel pour faire du travail qui était auparavant accompli par la Fonction publique? Avez-vous une façon d'évaluer les situations de ce genre, où l'on a donné du travail à des contractuels plutôt que . . .

**M. Clark:** Nous pourrions peut-être consulter nos gens qui s'occupent des contrats et obtenir des chiffres sur les changements relatifs au nombre de contrats pour service personnel et nous pourrions ensuite vous les communiquer.

**Le président:** Pourriez-vous transmettre ces renseignements au greffier du Comité?

**M. Clark:** Volontiers.

**Le président:** Si le Comité est d'accord, nous pourrions faire annexer ces renseignements au procès-verbal de nos délibérations. Nous y songerons.

**M. Dye:** Monsieur le président, je ne peux pas dire ce qui se passe dans l'ensemble de la Fonction publique, mais dans mon propre service, nous avons, comme vous le savez, 619 années-personnes et nous en avons longuement discuté au Comité. Le fait est que nous embauchons chaque année de 700 à 900 employés supplémentaires selon un contrat de service personnel. Cela peut représenter une centaine d'années-personnes en un an et je trouve que c'est une façon très efficace de gérer mon service.

**Le président:** Je ne songeais pas à votre service quand j'ai posé ma question.

## [Texte]

**Mr. Dye:** But you are looking at 15% of my organization that is on contract.

• 1020

**The Chairman:** I realize it may not be in the best interest of economy to have a top nuclear scientist on your payroll the year round.

**Mr. Rodriguez (Nickel Belt):** I have a question that also deals with exclusion orders, but exclusion orders that really bother me. We have had a Charter of Rights in this country since 1982, and I find it totally unacceptable that in the Public Service Employment Act, subsection 17(4), we treat immigrants to this country in a discriminatory fashion. I do not think there is any excuse in the Public Service Employment Act, even on term employment, for us to put immigrants to this country at the bottom of the list. I think you have a rating where you have veterans first, veterans' widows, then you have Canadian citizens, then you have immigrants. I am sorry, that is discriminatory, and it seems to me that denies the principle of merit.

I had a chap come to me recently who took a test for a term employment at a taxation data centre in Sudbury. He finished at the top of his group. Then they discovered he was not a Canadian citizen, so they put him right to the bottom.

Now, I was an immigrant to this country and I always believed I had all the rights of Canadian citizenship as an immigrant except the right to vote and to be a Member of Parliament until I became a citizen. I did not know that employment in the country I had chosen for my home was excluded or that at least I had to go down to the bottom of a list. I and many immigrants find that detestable. That is since 1982; here we are seven years later and we still have not done anything to change it.

I think I wrote to you, Madam Labelle, not so long ago about this matter. I am not interested in hearing about any more committees being set up to study the matter. It seems to me that surely we can correct that problem.

**Ms Labelle:** Mr. Chairman, I would like to ask my colleague, Gil Scott, to add to my comments here, but there is no question that with revisions to the Public Service Employment Act Parliament will really have to deal with that section. I agree with the member that this was put there in 1967. At the time it was the wisdom of Parliament that it should be like this, and I think this is one of the key issues Parliament will have to look at. Times have changed. We have a Charter of Rights and—

**Mr. Rodriguez:** I would like a supplementary, before Mr. Scott answers, on the point you have just made. Since the Charter of Rights has come in, has there been no committee within the Public Service Commission to look at the Public Service Employment Act vis-à-vis the Charter of Rights to ensure that you have sanitized the

## [Traduction]

**M. Dye:** Mais 15 p. 100 de mes effectifs sont embauchés à contrat.

**Le président:** Je comprends que cela puisse être un peu coûteux d'avoir un grand expert en physique nucléaire sur sa liste de paye toute l'année.

**M. Rodriguez (Nickel Belt):** J'ai aussi une question au sujet des ordonnances d'exclusion, mais à propos d'une chose qui me trouble beaucoup. Nous avons une charte des droits au Canada depuis 1982 et je trouve cela tout à fait inacceptable que le paragraphe 17(4) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique fasse de la discrimination contre les immigrants. Selon moi, il n'y a aucune excuse pour que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique fasse passer les immigrants au bas de la liste, même pour les emplois pour une période déterminée. Si je ne m'abuse, on a, dans l'ordre, les anciens combattants, les veuves d'anciens combattants, ensuite les citoyens canadiens, et enfin les immigrants. C'est tout à fait discriminatoire et il me semble que cela nie le principe du mérite.

Quelqu'un est venu me voir récemment après avoir subi un examen pour un emploi temporaire à un centre des données fiscales à Sudbury. Il s'est classé premier. Ensuite, on a constaté qu'il n'était pas citoyen canadien et il est donc passé au bas de la liste.

Je suis moi-même arrivé comme immigrant au Canada et j'ai toujours cru que cela me donnait tous les droits de citoyen canadien, sauf celui de voter et d'être député jusqu'à ce que j'obtienne la citoyenneté canadienne. Je ne pensais pas que le droit à l'emploi dans le pays où j'avais choisi de venir était exclu, ou du moins que je devais passer au bas de la liste. Moi-même et bon nombre d'immigrants trouvons cela abominable. Sept ans après 1982, nous n'avons encore rien fait pour changer la Loi.

Je pense vous avoir écrit à ce sujet, madame Labelle, il n'y a pas très longtemps. Je ne veux pas qu'on me dise que l'on formera d'autres comités pour étudier la question. Il me semble que nous pourrions certainement résoudre le problème immédiatement.

**Mme Labelle:** Monsieur le président, je demanderais à mon collègue, Gil Scott, d'ajouter ses commentaires, mais cela ne fait aucun doute que le Parlement devra vraiment se pencher sur cet article quand il remaniera la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Cette disposition existe effectivement depuis 1967. C'est ce que le Parlement avait décidé dans sa sagesse à l'époque et, selon moi, c'est l'une des questions-clés que le Parlement devra maintenant réexaminer. La situation a changé. Nous avons une charte des droits et . . .

**M. Rodriguez:** Avant que M. Scott ne réponde, je voudrais poser une question supplémentaire à propos de ce que vous venez de dire. Depuis l'adoption de la Charte des droits, la Commission de la Fonction publique n'a-t-elle chargé aucun comité d'examiner la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en regard de la Charte des

[Text]

bloody thing and make recommendations to the government so we can put the Javex to it? We launder money, we launder clothes, and we cannot launder the Public Service Employment Act in relation to discrimination against folks? Has that been done? Has a committee looked at it and made recommendations to the government?

**Mr. Gilbert Scott (Commissioner, Public Service Commission):** I am not aware, Mr. Chairman, whether or not that kind of review has been conducted. This has become an issue before this current commission within the last year. During this past year we received a number of representations, and we have recognized that there is a desire to re-examine that provision in the legislation.

We are bound to apply the legislation as it is currently written. We fully expect that to be a consideration in any legislative reform that results from the Public Service 2000 initiative.

**Mr. Rodriguez:** How soon, Mr. Chairman? I know Mr. Dye in his report . . . I know the wheels of government turn slowly, but the last time he wanted to proceed, he did not proceed with an audit of management or staffing because he was told important changes to the Public Service Employment Act would come about. That was in 1983. We are still waiting.

• 1025

So how long are we going to let immigrant Canadians continue to be discriminated against? How soon will you be making a recommendation to your political bosses that something has to be done?

**Mr. Scott:** As Mr. Clark has quoted, I think it is the intention of the Prime Minister to see legislation in the current session of Parliament. I think that would be the timeframe that we would expect.

**Mr. Rodriguez:** I am going to remember this. I have the minutes, and I will not forget, Mr. Clark, that you are promising for the Prime Minister that we are going to have legislation in this term.

I want to turn to some things. Mr. Dye has discovered something that anybody who has ever managed staff, who has ever managed other human beings, recognizes, and I do not think I could put it as well as he has put it. First of all, in the Public Service, first and foremost is service to the people who are paying the load. So service to the people comes first. To ensure that is provided, morale within the staff is very important.

It points out here in his comments on recommendation 1.176:

Our auditing over the years indicates that there is a prevailing view that the correct application of administrative systems and practices will result in effective management and the best use of people.

[Translation]

droits pour rectifier la situation et recommander des changements au gouvernement pour que nous puissions y mettre de l'eau de javel? On blanchit l'argent, on blanchit les vêtements et nous ne pouvons toujours pas blanchir la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui fait de la discrimination contre certaines personnes. L'a-t-on fait? Un comité a-t-il examiné la situation et formulé des recommandations au gouvernement?

**M. Gilbert Scott (commissaire, Commission de la Fonction publique):** Je ne sais pas s'il y a eu un examen de ce genre, monsieur le président. C'est seulement cette année que la Commission a été sensibilisée au problème. Depuis un an, nous avons reçu diverses instances et nous savons que l'on voudrait modifier cette disposition de la Loi.

Nous devons pour l'instant appliquer le libellé actuel de la Loi. Nous sommes convaincus que cette question sera visée par toute réforme législative qui pourrait découler du programme «Fonction publique 2000».

**M. Rodriguez:** Dans combien de temps, monsieur le président? Je sais que M. Dye, dans son rapport . . . Je sais que les rouages administratifs tournent lentement, mais la dernière fois qu'il a voulu faire une vérification de la gestion ou de la dotation, il ne l'a pas fait parce qu'on lui a dit qu'on apporterait des changements importants à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. C'était en 1983. Nous attendons encore.

Combien de temps allons-nous permettre que les immigrants au Canada soient victimes de discrimination? Quand recommanderez-vous à vos dirigeants politiques que l'on rectifie la situation?

**M. Scott:** Comme l'a signalé M. Clark, je pense que le Premier ministre veut qu'un projet de loi soit adopté cette session-ci. Je pense que c'est à cela qu'on peut s'attendre.

**M. Rodriguez:** Je m'en souviendrai. J'aurai le compte rendu des délibérations du Comité et je n'oublierai pas, Monsieur Clark, que vous avez promis au nom du Premier ministre que nous aurions un projet de loi pendant cette session-ci.

Je voudrais passer à autre chose. M. Dye a découvert une chose que tous ceux qui ont déjà géré un personnel savent et je ne pense pas que j'aurais pu l'exprimer mieux que lui. Tout d'abord, le rôle primordial de la Fonction publique consiste à servir ceux qui paient la note. Elle doit donc d'abord servir le public. Pour cela, le moral des employés est très important.

Voici ce qu'il dit dans sa recommandation 1.176:

Tout au long des années, nos vérifications nous indiquent qu'il y a une opinion répandue selon laquelle l'application correcte de systèmes et de pratiques d'administration rendrait la gestion des

## [Texte]

## [Traduction]

Our work does not support this view. Our overall observation is that people are over-administered—too much centralization; too many prescriptions—while, all too often, they experience a lack of real leadership. Systems and practices only work well when they are aligned with and supported by strong leadership, shared values, and an enlightened management philosophy that is consistently communicated and reinforced through day-to-day decisions and actions.

And he goes on in that vein, making all sorts of what I think are very apropos comments, about how interrelationships take place on the job and how you get the best out of people.

I think the Japanese industrial system has shown us how you do that. I think if you were to visit any of their plants, you would see the kinds of relationships that take place, the involvement of workers in decision-making, the type of management that takes place.

I want to know whether there is any plan taking place within the Public Service to put into effect some of these suggestions Mr. Dye has been making consistently—decentralization, more involvement of the workers, putting the public first. I want to tell you, Mr. Chairman, that I can take you to the Immigration Department in any office in a large city in this country and you will see more demoralized workers than you can ever see in any service, public or private.

So I want to know what is being done to implement... Is there a plan, Mr. Clark? You seem to have a pipeline to the boss.

**Mr. Clark:** It is one of the qualifications for my job.

**The Chairman:** I would just like to say to Mr. Clark and to Mr. Scott before you proceed, and to John, that there are only two fears in this world: one is the fear of the Lord and the other is the fear of Rodriguez. On that note, I will ask Mr. Clark to reply.

**Mr. Rodriguez:** You will notice I did not bring my pillow and blanket.

**Mr. Clark:** I think most managers would agree with the general themes the Auditor General had reported in the quotation Mr. Rodriguez made. Indeed, that general philosophical line has been the underpinnings of the IMAA initiative, which as I say was begun in 1986, and now Public Service 2000.

• 1030

One of the qualifications for being a secretary of the Treasury Board is to be able to read, and I can read again from the Prime Minister's statement, if you will; he builds on those kinds of themes you quoted, Mr. Rodriguez, in describing the objectives of Public Service renewal in this exercise called Public Service 2000. So it is exactly those objectives which this rather elaborate exercise the Public

ressources humaines efficace et permettrait d'utiliser l'effectif au maximum.

Nos travaux ne corroborent pas ce point de vue. Nous avons constaté que les gens sont assujettis à une administration excessive, une centralisation trop poussée, trop de prescriptions, alors qu'ils manquent trop souvent de leadership véritable. Les systèmes et pratiques ne fonctionnent bien que lorsqu'ils sont orientés et appuyés par un leadership fort, des valeurs communes et une philosophie de gestion éclairée qui est constamment communiquée et renforcée par les décisions et les actes quotidiens.

Le vérificateur général continue dans la même veine et fait toutes sortes d'autres commentaires que je trouve très à propos au sujet des rapports sur les lieux de travail et sur la façon de tirer le meilleur des employés.

Selon moi, le système industriel japonais montre bien comment on peut le faire. Si vous visitez une usine japonaise, vous verriez le genre de rapports qui existent, la façon dont les employés participent à la prise de décisions et la façon dont la gestion fonctionne.

Je voudrais savoir si la Fonction publique a des projets quelconques pour donner suite à certaines des propositions faites à maintes reprises par M. Dye, soit plus de décentralisation, plus de participation des employés et davantage d'accent sur le service au public. Je pourrais, monsieur le président, vous amener au ministère de l'Immigration dans n'importe quelle grande ville du pays et vous montrer plus d'employés démoralisés que dans n'importe quel autre service, public ou privé.

Je voudrais donc savoir ce qu'on fait à ce sujet. Y a-t-il un plan quelconque, monsieur Clark? Vous semblez avoir accès au grand patron.

**M. Clark:** Cela fait partie de mon travail.

**Le président:** Je voudrais simplement signaler à M. Clark et à M. Scott avant qu'ils ne répondent, et à vous aussi, John, qu'il n'y a que deux choses à craindre ici bas: Le Seigneur et Rodriguez. Sur ce, je prierai M. Clark de répondre.

**M. Rodriguez:** Vous avez vu que je n'ai pas apporté mon oreiller et ma couverture.

**M. Clark:** Je pense que la plupart des gestionnaires sont d'accord avec les grands thèmes mentionnés par le vérificateur général dans l'extrait cité par M. Rodriguez. De fait, c'est sur cette notion philosophique de base que se fondent l'initiative APRM entamée en 1986 et maintenant «Fonction publique 2000».

L'une des qualités requises d'un secrétaire du Conseil du Trésor, c'est de savoir lire et, si vous le voulez, je peux lire un autre passage de la déclaration du Premier ministre, qui reprend les thèmes que vous avez mentionnés, monsieur Rodriguez, pour décrire les objectifs du renouveau de la Fonction publique dans le cadre du programme appelé «Fonction publique 2000».

## [Text]

Service is engaged in is directed towards producing. Hopefully there indeed will be major initiatives that can be announced within this current session of Parliament, and indeed a great deal of work is going on within all departments, and within all levels and divisions of departments, to try to see what it takes to implement those kinds of themes in the workplace.

**Mr. Rodriguez:** Are you telling us then that in this session of Parliament or in this term of the current government we are going to get legislative initiatives that will set the framework to achieve the things the Auditor General has mentioned? God knows we have not had it since 1983. Can we expect it in this term of office?

**Mr. Clark:** I think the Prime Minister's announcement undertook to propose legislative changes that will do what legislation can do. One cannot legislate leadership or enthusiasm or high morale or good interpersonal relationships, but you can provide the framework—

**Mr. Rodriguez:** Yes, you are absolutely right. You do not need legislation to create an environment in which people at all levels are involved, committed, and feel a sense of their own worth, which is absolutely essential and important in adapting to changing times. Can you name one specific the Public Service has done to create an environment to do the things I have just read, which are right from the Auditor General? You do not need legislation to create an atmosphere. Is there any specific thing you can point to in any department that you have done and that creates an atmosphere? You certainly have not done it in Employment and Immigration. You have not done it in Health and Welfare. Maybe you have done it over at the Governor General's, I don't know. It is a wonderful environment when you can get a new automobile.

**Mr. G.G. Capello (Deputy Secretary, Personnel Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** With the introduction of the Increased Ministerial Authority and Accountability Framework in 1986—

**Mr. Rodriguez:** English, please. Can you translate? What does that mean?

**Mr. Capello:** This means departments will be delegated more authority to do certain activities within their mandate inside their own department that they feel require less-prescriptive rules than those contained in policies that exist at present within the Treasury Board. We have six memoranda of understanding, one with Manpower and Immigration. We have reduced the number of Treasury Board submissions by over a third. From something over 2,500 in this year alone we will be down to something closer to 1,500. Those numbers may not be exact, but it is in that order of magnitude.

We have reduced a number of reporting requirements within the various branches of the Treasury Board. We have done this in personnel policy. We have reduced the number of manuals from 27 to 14, made them less

## [Translation]

Ce plan d'action relativement élaboré vise donc précisément à atteindre ces objectifs. Nous espérons que cela donnera lieu à des initiatives importantes qui pourront être annoncées pendant la session en cours et nous faisons maintenant énormément de travail à tous les ministères, à tous les échelons et dans toutes les divisions de nos services, pour voir ce qu'il faudra faire pour appliquer ces thèmes dans la Fonction publique.

**M. Rodriguez:** Voulez-vous dire que, pendant la session en cours ou sous le gouvernement actuel, on présentera au Parlement des mesures législatives pour établir la structure nécessaire pour donner suite aux recommandations du vérificateur général? Cela ne s'est pas fait depuis 1983. Est-ce que cela se produira pendant le mandat du gouvernement actuel?

**M. Clark:** Je pense que le Premier ministre a promis dans son annonce de proposer les changements législatifs qui s'imposent. On ne peut pas légitérer le leadership, l'enthousiasme, un bon moral ou de bonnes relations interpersonnelles, mais on peut établir le cadre... .

**M. Rodriguez:** Oui, vous avez tout à fait raison. On n'a pas besoin de lois pour créer un milieu de travail qui incite les employés à tous les échelons à participer et à se sentir utiles, ce qui est tout à fait essentiel si l'on veut s'adapter à notre époque. Pouvez-vous nommer une chose précise que la Fonction publique a faite pour créer un milieu qui favorise le genre de choses dont je viens de parler et qui sont tirées du rapport du vérificateur général? On n'a pas besoin de lois pour créer une atmosphère. Pouvez-vous me dire une chose que vous avez faite dans un ministère quelconque pour créer une atmosphère propice? Vous ne l'avez certainement pas fait à Emploi et Immigration. Vous ne l'avez pas fait à Santé et Bien-être. Vous l'avez peut-être fait chez le gouverneur général, je n'en sais rien. C'est un milieu très favorable quand on peut obtenir une nouvelle automobile.

**M. G.G. Capello (sous-secrétaire, Direction générale de la politique du personnel, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Depuis l'instauration du plan d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels en 1986... .

**M. Rodriguez:** En clair, s'il vous plaît. Pouvez-vous traduire? Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Capello:** Cela signifie que l'on déléguera plus de pouvoirs aux ministères pour certaines activités internes qui, selon eux, n'exigent pas des règles aussi prescriptives que celles qui contiennent les politiques actuelles du Conseil du Trésor. Nous avons six protocoles d'entente, dont un avec Emploi et Immigration. Nous avons réduit de plus du tiers le nombre de demandes au Conseil du Trésor. Alors qu'il y en avait auparavant plus de 2,500, cette année seulement, nous passerons à quelque chose comme 1,500. Ces chiffres ne sont peut-être pas exacts, mais c'est à peu près cela.

Nous avons réduit les exigences de rapport pour diverses directions générales du Conseil du Trésor. Nous l'avons fait à la politique du personnel. Nous avons réduit le nombre de manuels de 27 à 14, nous les avons rendus

## [Texte]

prescriptive, provided more delegated authority to departments to act within the concept of letting the manager manage.

**Mr. Rodriguez:** Very good, brother. Now, how does this translate down at the grassroots level for the ordinary public servant, the one who is the front-line foot soldier facing the public? All I have seen in my local employment centre is that you have cut the people who are serving the public and increased the workload on the individuals. I am just telling you what I see, brother, and while I have my ears, what I hear. I have my ears to the ground and all I see is the big administrative top; they do not get touched. But down at the grass roots, those serving the public, they complain to me: look at my workload; I cannot give the individual service to these people who are looking for work.

• 1035

Surely an important and integral part of the service is to be able to counsel people and to try to put them in touch with a job and service their unemployment insurance need at the same time, because we put those two functions together.

I want to ask you, brother, how that nice little thing you just described translates down to the grassroots level to create that environment and that atmosphere for the delivery of that service so the public who are paying the shot feel: I got personal attention; I got attention for my problem; I feel good about this service.

**Mr. Capello:** Within Manpower and Immigration—I am not an expert on that subject, obviously, because I do not work there—I am aware that they have done their value study. They have done the service to the public and reduced the requirements for reporting to the degree possible under the act and allowed the manager to have more discretionary authority in making decisions. That has happened in Manpower and Immigration over the last few years.

**Mr. Rodriguez:** Mr. Chairman, you would not believe this. A poor fellow did not have a job. He could not find a job in the Sudbury basin, and he wanted to get one of these travel grants, transfer grants, to go and look for jobs somewhere else. The local manager could not give a decision, because he is not exactly fitting the criteria. I had to make four phone calls to four different levels just to get one little frigging decision! Can you believe that? I could not believe it—the MP spending an hour and a half. I talked to different faceless people on the phone. I had to go to the region. Then the region said I had to go to the top. So I got all the way, practically to the deputy minister, and the answer was the same: no, no flexibility, cannot fit the criteria.

## [Traduction]

moins prescriptifs et nous avons délégué plus de pouvoirs aux ministères pour que les gestionnaires puissent gérer.

**M. Rodriguez:** Très bien, mon frère. Maintenant, qu'est-ce que cela signifie exactement pour le fonctionnaire ordinaire, celui qui est dans les premières lignes de service au public? Tout ce que j'ai vu au centre d'emploi de ma localité, c'est que vous avez réduit le nombre d'employés qui servent le public et augmenté la charge de travail. Je ne fais que vous répéter ce que j'ai vu et, pendant que j'ai encore des oreilles, ce que j'ai entendu. J'écoute ce qui se passe et, tout ce que je peux voir, c'est que les échelons supérieurs ne sont pas touchés. Cependant, aux échelons inférieurs, les employés qui servent le public me disent: regardez ma charge de travail; je ne peux pas donner un service personnalisé à ces gens à la recherche d'un emploi.

Il me semble qu'une partie importante et intégrante du service consiste à pouvoir conseiller les clients et à essayer de leur trouver un emploi et à répondre en même temps à leurs besoins d'assurance-chômage, puisque ces deux activités sont réunies.

Je voudrais vous demander comment cette belle petite formule que vous venez de réciter se traduit chez les employés ordinaires pour créer un milieu et une atmosphère qui puissent donner l'impression aux membres du public qui paie la note qu'ils ont reçu une attention personnelle, que l'on s'est occupé de leurs problèmes, bref, qu'ils ont été bien servis.

**M. Capello:** Je sais qu'à Emploi et Immigration, je ne suis pas un expert là-dessus parce que je ne travaille pas à ce ministère, on a fait une étude d'optimisation des ressources. On s'est occupé du service au public et on a réduit autant que possible selon la loi les exigences de rapport pour permettre aux gestionnaires de prendre plus de décisions. C'est ce qui s'est produit à Emploi et Immigration ces dernières années.

**M. Rodriguez:** Monsieur le président, vous n'allez pas le croire. Un pauvre homme n'avait pas d'emploi. Il ne pouvait pas trouver d'emploi dans le bassin de Sudbury et voulait obtenir une subvention de déplacement ou de transfert pour chercher un emploi ailleurs. Le gestionnaire sur place ne pouvait pas prendre une décision parce que cet homme ne satisfaisait pas exactement aux critères. J'ai dû donner quatre coups de téléphone à quatre niveaux différents seulement pour obtenir cette petite décision! Pouvez-vous le croire? De mon côté, j'ai trouvé cela incroyable qu'un député passe une heure et demie à cela. J'ai parlé à quatre fonctionnaires au téléphone. J'ai dû téléphoner au bureau régional. Ensuite, le bureau régional m'a dit que je devais aller plus haut. C'est ce que j'ai fait. J'ai dû aller presque jusqu'au sous-ministre et la réponse était toujours la même: non, il n'y a pas de souplesse; cette personne ne correspond pas aux critères.

## [Text]

Getting a training program, a mining engineering program sponsored by Inco and the Ontario government and the people do not fit the criteria... to get some flexibility in the system. They never got through. No way.

I get tied up by phoning. I go to local manager, regional manager, super-regional manager, national manager. I say to hell with this noise.

I do not think that is serving the public. So I want to know specifically about the grass roots. What are we doing to create that environment at the grassroots level? What specifically has been done to create an environment at the grassroots level so those foot soldiers on the front lines feel that they are indeed achieving something, that they are indeed serving the public and not being frustrated by increasing workloads because cut-backs hit them? Cut-backs do not hit the bosses at the top—only at the grassroots level.

**The Chairman:** Mr. Rodriguez, I think you have brought up a very good question of efficiency and accountability.

**Mr. Rodriguez:** Excuse me. It is not efficiency and accountability. I am talking about delivering of a service in a human, sensitive, meaningful way.

Mr. Dye said that what comes first is the public, and not all of this bushy stuff here—like I am back in the Amazon where I came from, back in the jungle with a machete trying to cut through the goldarn bush and then eventually I go around in a circle.

It is the service to the people on the front line. They are paying the shot. They are paying the load. I am paying for it, and I want to make sure that I am not doing their job. I am sick and tired of doing the public servant's job.

I should not be dealing with unemployment insurance because the person at the UI office cannot have the time to service them. You do not give them time to explain what their rights are and they have to come to the MP.

I am sick and tired of being a... well, I know I am a public servant, but there are people who are paid to do that job.

**The Chairman:** We will let Mr. Dye—

**Mr. Rodriguez:** I got that load off my chest.

**The Chairman:** —comment on that and anyone else who wants to.

**Mr. Rodriguez:** Usually I take 28 hours to do that.

**Mr. Dye:** I wanted to confirm to your committee that there is a long series of comments in my reports over the last nine years of some improvement. We are not without improvement. There are initiatives, some of which are beginning to show some promise.

## [Translation]

Il a été question d'un programme de formation en génie minier qui serait parrainé par Inco et le gouvernement de l'Ontario, mais les gens ne correspondaient pas aux critères. Le système n'était pas assez souple. Ces gens n'ont jamais obtenu quoi que ce soit. Pas question.

Ces coups de téléphone ont accaparé tout mon temps. J'ai parlé à un gestionnaire local, un gestionnaire régional, au grand gestionnaire régional et au gestionnaire national. J'en ai assez de ces simagrées.

Je ne pense pas que tout cela aide à servir le public. Je veux donc savoir exactement ce qui se fait à la base. Que faisons-nous pour créer un milieu favorable à la base? Qu'a-t-on fait exactement pour créer un milieu de travail propice à la base pour que les employés des premières lignes aient l'impression de faire quelque chose d'utile, de servir le public et de ne pas se sentir frustrés parce que leur charge de travail augmente à cause des compressions budgétaires? Les compressions budgétaires ne touchent pas les grands patrons; seulement les petits employés.

**Le président:** Monsieur Rodriguez, je pense que vous avez soulevé une très bonne question à propos de l'efficacité et de la responsabilité.

**M. Rodriguez:** Je m'excuse, mais il ne s'agit pas d'efficacité et de responsabilité. Il s'agit de fournir un service de façon compatissante et utile.

D'après M. Dye, ce qui doit passer avant tout le reste, c'est le service au public et non pas toute cette forêt vierge, parce que j'ai l'impression d'être de retour en Amazonie, dans la jungle, de me frayer un chemin dans la brousse à la machette et de tourner en rond.

Il s'agit de servir le public. C'est lui qui paie la note. C'est lui qui paie la facture. C'est moi qui paie et je veux m'assurer que je ne fais pas le travail des fonctionnaires. J'en ai assez de faire leur travail pour eux.

Je ne devrais pas être obligé de m'occuper d'assurance-chômage parce que l'employé au bureau d'assurance-chômage n'a pas le temps de le faire. Les employés n'ont pas le temps d'expliquer leurs droits à leurs clients et ceux-ci doivent s'adresser à leurs députés.

J'en ai assez d'être un... je sais que je suis au service du public, mais il y en a qui sont payés pour cela.

**Le président:** Nous laisserons M. Dye...

**M. Rodriguez:** Je suis heureux d'avoir pu déballer cela.

**Le président:** ... commenter la situation et les autres témoins aussi s'ils le désirent.

**M. Rodriguez:** D'habitude, je mets 28 heures à déballer ce que j'ai sur le coeur.

**M. Dye:** Je voulais confirmer au Comité que, depuis 10 ans, j'ai noté dans mes rapports une longue série d'améliorations. Les choses s'améliorent. On prend certaines initiatives et certaines commencent à porter fruit.

## [Texte]

Mr. Rodriguez commented on IMAA. I guess we are not in the position to give you other comments on that yet. My impression is that while it has been slow in starting, it is pretty good on paper. If we can get management to move along on that one, then that is one step along the way to reduce the frustrations of managing.

• 1040

It does not, however, specifically focus on the human resource potential in the Public Service. I rather like your concern about the people at the level to the public. If you look at most departments they tend to be triangular. At the top you get the minister and the deputy minister, and eventually you get down to the bottom line that meets the public. It seems to me that most of the initiatives at the moment help a lot, or will help, especially if this Public Service 2000 is in fact legislation.

It helps a fair amount at the top of that pyramid. It makes life easier there, and it should do that. We need that because it is very difficult to manage in the Public Service. What I would hope to see is more concern about bottom line so that the whole process gets down to allowing the person on the front lines to be more effective. I think I will build on that concept of a triangle and where the emphasis is to be. It can not just simply be at the top to make the kind of changes that will make a real difference in order to empower the people to get their jobs done, which is what I am seeking, Mr. Chairman.

**Mr. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle):** Welcome to our committee and thank you for being here. I support John's comments because I come from a riding that has high unemployment. It is not always funny when you are looking for a job and you just cannot seem to have any personal contact with the people. Mr. Dye, I am glad to hear your comments on this.

Very quickly, Mr. Chairman, to come back to the exclusion orders, probably there is an exclusion order in Pembroke-Nipissing because you have been there for a long time.

**The Chairman:** One right across the country.

**Mr. Moore:** To come back to the exclusion order, who decides and what decides whether we go into internal or external?

**Ms Labelle:** Yes, Mr. Moore. The Public Service Commission by law has been vested with that decision of deciding to go outside or not. In certain situations we have delegated that to departments where it is more appropriate. If you have a department which is a single employer of a particular occupational group—I am thinking of air controllers, for example—then in that case, with specific standards and policies we have delegated to

## [Traduction]

M. Rodriguez a parlé de la l'APRMO. Nous ne pouvons pas vous en dire davantage à ce sujet pour l'instant. Malgré que le début ait été lent, le principe a été intéressant sur papier. Si nous pouvons y intéresser les gestionnaires, cela contribuera à réduire les frustrations que comporte la gestion.

On n'insiste toutefois pas particulièrement sur le potentiel des ressources humaines dans la Fonction publique. Je me réjouis de constater l'intérêt que vous manifestez à l'égard des relations avec le public. La plupart des ministères sont structurés de façon triangulaire. À la partie supérieure, il y a le ministre et le sous-ministre, et à la base de la pyramide, on retrouve les employés qui interagissent avec le public. J'ai l'impression que la plupart des initiatives sont très utiles à l'heure actuelle, ou qu'elles le seront, et ce, particulièrement si le programme «Fonction publique 2000» a force de loi.

Il est très utile pour ceux qui se trouvent au haut de cette pyramide. Il facilite les choses, et c'est précisément ce qu'il faut. Nous en avons besoin parce qu'il est très difficile de bien gérer dans la Fonction publique. Je souhaiterais toutefois qu'on s'intéresse davantage aux résultats de manière à ce que les employés qui interagissent avec la population soient plus efficaces. Je pense que je vais insister davantage sur cette notion du triangle et là où l'accent doit être mis. Le principe ne peut se limiter à la partie supérieure de la pyramide si l'on veut apporter les modifications qui permettront à tous les employés de bien s'acquitter de leurs tâches, ce qui m'intéresse avant tout, monsieur le président.

**M. Moore (député de Pontiac—Gatineau—Labelle):** Bienvenue à notre Comité, et merci d'être venus nous rencontrer. Je suis d'accord avec John, parce que je viens moi aussi d'une circonscription où le taux de chômage est élevé. Ce n'est pas toujours drôle, lorsqu'on cherche un emploi, et qu'on n'a tout simplement pas les contacts qu'il faudrait. Monsieur Dye, j'ai trouvé vos observations fort intéressantes à ce sujet.

Très rapidement, monsieur le président, au sujet des ordonnances d'exclusion, s'il y en a une dans la région de Pembroke-Nipissing, c'est peut-être parce que vous y avez été si longtemps.

**Le président:** Oui, d'un bout à l'autre du pays.

**M. Moore:** Pour revenir à la question des ordonnances d'exclusion, qu'est-ce qui fait que l'on recruterà à l'intérieur ou à l'extérieur de la Fonction publique, et qui en décide?

**Mme Labelle:** Oui, monsieur Moore. La décision appartient à la Commission de la Fonction publique. Dans certains cas, nous avons délégué la responsabilité aux ministères. Par exemple, lorsqu'un ministère est un employeur unique, ou dans le cas d'un groupe professionnel particulier—je pense ici aux contrôleurs aériens, par exemple—moyennant le respect de certaines normes et de certaines politiques bien précises, nous

[Text]

the Department of Transport to do their recruitment from outside. But when we are dealing with staff that are employed right across the departments, we have kept that authority most of the time.

**Mr. Moore:** You have kept that authority.

I note from the Auditor General's 1989 report that there has been limited recent recruitment in the Public Service. Of course, that does not attract our new minds and our bright minds. Is there anything to be done? This exclusion order also could come into effect to deny the entrance to the Public Service of bright new minds.

**Ms Labelle:** Truly, Mr. Chairman, there is no question that the intake has dramatically reduced in the last number of years. In 1976, 30,000 Canadians were recruited to the Public Service; in 1986, about 6,000 were recruited to the Public Service. Now we are up slightly from that to about 10,000 or so last year. That is a significant reduction, but 10,000 is still quite an impressive number.

We in the Public Service Commission in collaboration with departments have done a lot of work in the last two years to revamp some of what we were doing. We have increased our presence on campuses of universities and colleges and, hence, the way that we bring in people. We have advertised more; we have made it more known to the Canadian public that there were opportunities—yes, more limited than in the past—but we were still the largest employer by any measure. We feel that we need to continue to do this, to make sure that the system is accessible, that Canadians know when opportunities are there—Canadians right across the country.

**Mr. Moore:** It is good to hear that, Mrs. Labelle. Mr. Chairman, the Auditor General also makes reference to a conventional sense filling of a position, and you more or less say that it should be going to "staffing to level", whatever that means. Could you explain what "staffing to level" means?

• 1045

**Mr. Dye:** Chairman, I am going to give you an inadequate understanding, because I have all these experts here. But my understanding is you are promoting somebody who is capable of doing the job but not necessarily the perfect person for a box. The other system is to put people in pigeon-holes, to get the perfect person or one as perfect as you can get for that job. Instead of promoting to an executive level, they cannot get promoted

[Translation]

avons délégué au ministère des Transports la responsabilité du recrutement à l'extérieur de la Fonction publique. Mais, dans la plupart des cas, pour ce qui est des activités de recrutement normal, nous avons conservé cette autorité.

**M. Moore:** Vous ne l'avez pas déléguée.

Dans le rapport du vérificateur général de 1989, je note que le recrutement dans la Fonction publique a été plutôt limité au cours des quelques dernières années. Évidemment, ce faisant, nous n'attrirons pas de nouveaux esprits et nos meilleurs cerveaux. Y a-t-il quelque chose à faire à cet égard? Cette ordonnance d'exclusion pourrait empêcher des personnes véritablement douées d'accéder à la Fonction publique.

**Mme Labelle:** Monsieur le président, il ne fait aucun doute que l'embauche a diminué de façon radicale au cours des quelques dernières années. En 1976, 30,000 Canadiens ont été embauchés à la Fonction publique; en 1986, il n'y en a eu qu'environ 6,000. Ce chiffre a quelque peu augmenté l'année dernière, pour s'établir aux environs de 10,000 nouveaux employés. La réduction est importante, mais 10,000 nouveaux employés demeurent un chiffre plutôt impressionnant.

En collaboration avec les ministères, nous avons beaucoup travaillé au cours des deux dernières années à dé poussiérer et améliorer un certain nombre de nos activités. Nous avons accru notre présence sur les campus des universités et des collèges et, ce faisant, nous avons amélioré notre méthode d'embauche. Nous avons fait davantage de publicité; nous avons fait davantage d'efforts pour faire savoir à la population canadienne qu'il existe des possibilités—en nombres plus limités qu'auparavant, c'est vrai—mais nous demeurons quand même le plus gros employeur au Canada. C'est une activité que nous devons poursuivre, selon nous, pour faire en sorte que le système soit accessible, que les Canadiens soient au courant lorsque des ouvertures se présentent—tous les Canadiens, dans tout le pays.

**M. Moore:** C'est bon d'entendre cela, madame Labelle. Monsieur le président, le vérificateur général fait aussi allusion à la dotation des postes selon une méthode conventionnelle, tandis que vous soutenez plus ou moins, de votre côté, qu'il faudrait tendre davantage vers un principe de «dotation par niveau». Que voulez-vous dire par là?

**M. Dye:** Monsieur le président, ma réponse ne sera peut-être pas tellement juste, si je considère tous ces experts qui sont ici. Selon ce que je comprends, on promeut quelqu'un qui a la capacité de s'acquitter de la tâche, mais qui n'est pas forcément la personne idéale pour le poste. L'autre formule consiste à nommer des gens en fonction de certains postes, à nommer la personne idéale ou la personne la plus susceptible de convenir à un

## [Texte]

until there is an open box in which you can put that person.

But I am not a personnel expert. You have before you all kinds of good witnesses who can do a much better job than I of explaining that to you.

**Mr. Moore:** But you did mention in your report that they should be going to a staffing level rather than the conventional sense.

**Mr. Dye:** Well, I think it is an option. It is not the only answer.

**Ms Labelle:** When we are looking at staffing we basically have two big areas. One is how you redeploy someone who has reached a given level to other jobs within the service. Secondly, how do you recruit and how do you promote people?

About the former, which is the redeployment, we on the commission feel managers need a lot of latitude to be able to redeploy staff based on operational needs, and employees need that too, to gain access to more experience and new opportunities.

When we go to the other part, which is the recruitment and promotion, we can do it in two different ways, at least in a generic sense. You can recruit and promote people based on a given position or based on the level of an occupational group. Let us take the educators in the Public Service, for example. There are a number of levels, and one could say that to move from one level to the other you examine all the people at the lower level to determine which ones are the most meritorious so as vacancies happen at the upper level they can be promoted to that—and that is basically appointment to level—or alternatively you can wait until a position opens, advertise it, and see who are the best people suited for that particular position.

There are certain occupational groups where this is easy. With lawyers, foreign service, we already have an appointment-to-level approach. There are other occupational groups where there are several thousand employees scattered in many departments doing different kinds of jobs, and this is where an appointment-to-level approach is a little more complicated, to try to make sure it is fair and all people are considered and once people are promoted they can readily move from one job to the other.

So what we are looking at right now in terms of the future as part of Public Service 2000 is whether an appointment to level would be better than the current appointment to position in terms of merit, fairness, ease of doing, simplicity of doing; or if not, whether there are certain occupational groups where it would be easier to use an appointment to level whereas with others we should stay with appointment to position.

## [Traduction]

poste. Plutôt que de promouvoir quelqu'un à un niveau administratif, il faut attendre qu'une ouverture se présente.

Mais je ne suis pas expert en matière de personnel. Vous avez beaucoup plus de chance d'obtenir des renseignements beaucoup plus précis de mes collègues.

**M. Moore:** Mais vous dites, dans votre rapport, qu'il faudrait s'orienter davantage vers la dotation par niveau.

**M. Dye:** C'est une possibilité, mais ce n'est pas la seule.

**Mme Labelle:** Dans le domaine de la dotation, il y a deux grandes ramifications, si vous voulez. L'une d'elles consiste à la réaffectation des employés qui ont atteint un certain niveau à d'autres emplois dans la Fonction publique. L'autre concerne la façon de recruter et de promouvoir les employés.

En ce qui concerne la réaffectation, nous pensons que les gestionnaires doivent avoir beaucoup de latitude de manière à pouvoir réaffecter leurs employés selon les besoins opérationnels. Cela profite aussi aux employés, car ils peuvent ainsi acquérir davantage d'expérience et profiter de nouvelles occasions.

Pour ce qui est du recrutement et de la promotion, nous pouvons procéder de deux façons. Nous pouvons recruter et promouvoir les employés selon un poste déterminé ou selon le niveau d'un groupe professionnel. Prenons l'exemple des éducateurs dans la Fonction publique. Il y a plusieurs niveaux dans ce groupe, et pour permettre aux éducateurs de passer à un niveau supérieur, on pourrait déterminer parmi eux les plus méritaires de manière à pouvoir les promouvoir lorsque des postes deviendront vacants au niveau supérieur—et c'est comme cela que fonctionne la nomination par niveau—ou l'autre méthode consisterait à attendre jusqu'à ce qu'un poste s'ouvre, à l'annoncer, et à déterminer la personne la plus compétente pour y être nommée.

Il y a certains groupes où c'est facile. Pour les avocats, du groupe du service extérieur, nous appliquons déjà le principe de la nomination par niveau. Il y a toutefois d'autres groupes dans lesquels il y a plusieurs milliers d'employés disséminés dans de nombreux ministères, et qui accomplissent toutes sortes de tâches différentes, et dans ces cas-là, appliquer le principe de la nomination par niveau est un peu plus compliqué, car il faut faire en sorte que tout soit juste, que tous les employés soient considérés, et s'assurer que lorsqu'ils sont promus, ils peuvent passer rapidement d'un poste à l'autre.

Ce que nous cherchons donc à déterminer, pour l'instant, en ce qui a trait à l'avenir de la Fonction publique, c'est si le principe de la nomination par niveau est préférable au principe actuel de la nomination par poste pour ce qui est du mérite, de l'équité, et sur le plan de la facilité et de la simplicité d'exécution, ou, dans le cas contraire, s'il ne serait pas plus facile, pour certains groupes, d'adopter le principe de la nomination par

[Text]

So we are looking. We agree with Mr. Dye that in certain areas, and maybe quite a few, perhaps this is an improvement. But there are also down-sides to it, and we are looking at this pretty closely. We would hope future legislation would permit the government and ourselves to appoint either to level or to position, so as it is appropriate over the next few years one can select one or the other.

But when it comes to leaving recruitment and promotion and just talking about redeployment of people staying at the same level, we feel there has to be quite a lot of flexibility to do that well, quickly, without having a lot of burden. We have taken steps towards that, and it works very well when we do. It is with recruitment and promotion that we have to decide for the future which one of the systems is best.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Moore and Ms Labelle, and I want to thank all the witnesses this morning for coming today. In view of the good meeting we have had this morning—and I think it has been a very constructive one, with some good issues raised—I cannot give you a commitment at this stage, but I wonder if there is a disposition or an availability on the part of all of you to come back here next Tuesday morning if I can make the proper arrangements with other members of the committee? Will anyone not be available?

• 1050

If you could tentatively hold that date, the clerk of the committee will be in touch with you and we will find out whether we can hold a meeting then. We will have a briefing session next Tuesday, but if we can have another meeting with you while things are fresh in our minds, that will be a very good move.

Thank you very much for your co-operation and for your answers. I want to remind Mr. Scott that in Canada there are no fears.

The meeting is adjourned.

[Translation]

niveau, et pour certains autres, continuer de procéder comme on le fait à l'heure actuelle.

Nous cherchons donc. Nous sommes d'accord avec M. Dye. Dans certains cas, en effet, et peut-être même plus souvent qu'autrement, ce pourrait être une amélioration. Mais il y a aussi des désavantages, et nous examinons la question de très près. Nous souhaiterions que la future loi nous permette d'utiliser les deux formules, de nommer des employés selon le niveau ou selon le poste, de manière à ce que nous ayons le choix pour satisfaire aux besoins au cours des quelques prochaines années.

Mais même uniquement sur le plan de la réaffectation des employés qui demeurent au même niveau, en excluant les questions de recrutement et de promotion, nous pensons qu'il faut énormément de latitude pour bien faire les choses, rapidement et sans que le fardeau soit inutilement trop lourd. Nous avons d'ailleurs pris quelques mesures à cet égard, et les choses progressent très bien. Il nous reste encore à décider quelle formule sera la meilleure en ce qui a trait au recrutement et à la promotion.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Moore et madame Labelle. Je remercie aussi tous les témoins qui sont venus nous rencontrer ce matin. Compte tenu de la bonne réunion que nous avons eue ce matin—elle a été très constructive, et quelques bonnes questions ont été soulevées—je ne peux pas vous donner d'engagement à ce moment-ci, mais pourriez-vous tous revenir mardi matin, si je parvenais à prendre les arrangements nécessaires avec les autres membres du Comité? Serez-vous tous disponibles?

Vous pourriez peut-être tous retenir cette date, et le greffier communiquera avec vous pour confirmer. Il est prévu que nous ayons une séance d'information mardi prochain, mais si nous pouvions nous réunir encore une fois pendant que tout est encore frais dans notre mémoire, ce serait vraiment très bien.

Je vous remercie infiniment de votre collaboration ainsi que des réponses que vous nous avez données. Je termine en rappelant à M. Scott qu'au Canada, il n'y a pas de craintes à y avoir.

La séance est levée.









If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Public Service Commission:*

Huguette Labelle, Chairman;  
Gilbert Scott, Commissioner.

*From the Treasury Board Secretariat:*

I.D. Clark, Secretary;  
G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Policy  
Branch.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

#### TÉMOINS

*De la Commission de la Fonction publique:*

Huguette Labelle, Présidente;  
Gilbert Scott, Commissaire.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

I.D. Clark, Secrétaire;  
G.G. Capello, Sous-secrétaire, Direction de la politique  
du personnel.

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

# HOUSE OF COMMONS

**Issue No. 29**

Tuesday, March 27, 1990

**Chairman:** Len Hopkins

# CHAMBRE DES COMMUNES

**Fascicule n° 29**

Le mardi 27 mars 1990

**Président:** Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's Reports relating to reform of the Public Service

### CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

**STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS**

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

**COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

---

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

---

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

---

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MARCH 27, 1990  
(36)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m., this day in room 705, 151 Sparks Street, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Len Hopkins and Geoff Wilson.

*Also present:* Marlene Catterall.

*In attendance: From the Library of Parliament:* E.R. Adams, Tom Wileman, Research Officers.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Jacques Goyer, Principal, Audit Operations. *From the Treasury Board Secretariat:* I.D. Clark, Secretary; G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Policy Branch. *From the Public Service Commission:* Huguette Labelle, Chairman.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee resumed consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's reports relating to reform of the Public Service.

Kenneth M. Dye made an opening statements and, with the other witnesses, from the Treasury Board and the Public Service Commission, answered questions.

At 11:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 27 MARS 1990  
(36)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 705 au 151, rue Sparks, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemarre, Len Hopkins et Geoff Wilson.

*Autre députée présente:* Marlene Catterall.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, vérificateur général; Jacques Goyer, directeur principal, Opérations. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* I.D. Clark, secrétaire; G.G. Capello, Direction de la politique du personnel. *De la Commission de la Fonction publique:* Huguette Labelle, présidente.

En conformité du mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel de 1989 du Vérificateur général, ainsi que de ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique.

Kenneth M. Dye fait un exposé et, avec les autres témoins du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique, répond aux questions.

À 11 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, March 27, 1990

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 27 mars 1990

• 0934

**The Chairman:** I will call the meeting to order. This morning we have basically the same slate of witnesses we had last Thursday morning. In accordance with our mandate under Standing Order 108.(3), the committee is continuing consideration of paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's report, as well as past Auditors' General reports relating to the reform of the Public Service.

• 0935

This morning we have with us, once again, Mr. I.D. Clark, Secretary of the Treasury Board; with him is Mr. G. Capello, the Deputy Secretary, Resource Policy. We have Madam Huguette Labelle, Chairman of the Public Service Commission of Canada, and Mr. Len Slivinski, Director General, Program Development, Staffing. I am very good at those names because I have to use them every day. We have a real United Nations up the valley. Then we have Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada. With Mr. Dye is Mr. Jacques Goyer, the principal responsible for Human Resources auditing.

**The Chairman:** Opening remarks, Mr. Dye.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I do want to thank your committee for taking an interest in what I think is vitally important. As you know, I am trying to promote a more responsive and efficient Public Service through people, and I think you have the right witnesses who can make that difference.

Most importantly, I think the thing that might not have been seen through the testimony last week was the importance of your activity and your Public Accounts Committee to your constituents. You are all vitally concerned about your constituents' affairs, and if you can encourage an interest in Public Service 2000 through this meeting and in your caucuses, I think your constituents are going to be more pleased with the Public Service and therefore more pleased with you as members, because they are going to complain to you about the Public Service.

This is a real opportunity for Members of Parliament to take an interest in what I think can be a significant, constructive and very useful reform. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Before we get underway, I would like to mention again the requests for information from the March 22 public accounts meeting on reform of the Public Service. We asked the Public Service Commission to provide statistics

**Le président:** La séance est ouverte. Nous accueillons ce matin à peu près les mêmes témoins que jeudi matin. Conformément à notre mandat aux termes de l'article 108.(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du rapport annuel de 1989 du vérificateur général, ainsi que des rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la Fonction publique.

Ce matin, nous accueillons donc encore une fois M. I.D. Clark, secrétaire du Conseil du Trésor, qui est accompagné de M. G. Capello, sous-secrétaire de la Politique du personnel. Nous accueillons aussi Mme Huguette Labelle, présidente de la Commission de la Fonction publique du Canada, et M. Len Slivinski, directeur général de l'Elaboration des programmes, (Dotation). Des noms de ce genre ne me donnent aucun mal parce que je les utilise tous les jours. C'est vraiment comme les Nations Unies dans la vallée. Nous accueillons aussi M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada, qui est accompagné de M. Jacques Goyer, principal responsable de la vérification des ressources humaines.

**Le président:** Voulez-vous dire quelques mots pour commencer, monsieur Dye?

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier le Comité de s'intéresser à une question que je juge extrêmement importante. Comme vous le savez, j'essaie de faire en sorte que la Fonction publique devienne plus attentive et efficace grâce à ses employés et je pense que les témoins qui sont ici aujourd'hui peuvent faire toute la différence à cet égard.

En outre, une chose qui n'était peut-être pas évidente lors des témoignages de la semaine dernière, c'est l'importance que revêtent votre travail et votre Comité des comptes publics pour vos électeurs. Vous vous intéressez de très près aux affaires de vos électeurs et, si vous pouvez susciter davantage d'intérêt pour Fonction publique 2000 grâce aux réunions de votre Comité et de vos caucus, vos électeurs seront sans doute davantage satisfaits de la Fonction publique et de vous comme députés, puisque c'est à vous qu'ils se plaignent de la Fonction publique.

Selon moi, les députés ont maintenant une excellente occasion de s'intéresser à une réforme que je considère comme importante, constructive et très utile. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Avant que nous commençons vraiment, je voudrais revenir sur les demandes de renseignements que le Comité a présentées à la réunion du 22 mars au sujet de la réforme de la Fonction publique. Nous avions demandé à la

**[Texte]**

on speed of staffing process in other jurisdictions; this was an exchange between Mr. Fontana and Madam Labelle, Chairperson for the Public Service Commission. Do we have anything on that today, Madam Labelle?

**Ms Huguette Labelle (Chairman, Public Service Commission of Canada):** It is being sent to the committee, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. From the Treasury Board Secretariat: to give an indication of the extent to which people hired on a personal contract basis were replacing public servants; there were two exchanges between myself, the chairman, and Mr. Clark, Secretary of the Treasury Board. Do we have anything on that, Mr. Clark?

**Mr. I.D. Clark (Secretary of the Treasury Board):** Mr. Chairman, we will have something for you in a couple of days.

**The Chairman:** Good, thank you. We will go on to questions for our key witnesses.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** I would like first to ask a few questions of Mr. Dye. I noticed with great warmth your comments about the importance of the people resource and the importance of the service delivery, i.e., the front-line workers, in any process of reform to the Public Service. Aside from that, I also noticed your concerns about accountability which, frankly, I have shared in my role as critic for the Public Service. It is very difficult even to discover who is nominally responsible and to whom they are accountable and through what process.

• 0940

I do not really think it should depend on the Public Accounts Committee deciding to take a focus on the Public Service. It is just too important a resource to be left to... from now and from time to time it will be looked at.

I wonder if you could comment on the process of Public Service reform under PS 2000 from that perspective, and respond particularly to some of my concerns that the front-line workers are not part of this process, that they are not involved in the task forces, and that it is in fact a management-controlled exercise.

**Mr. Dye:** I think the process was originally designed to move with haste and to involve a lot of stakeholders. I like the idea of moving quickly because I think the problems are reasonably well identified. It is a matter of summing them up and coming up with workable solutions.

On the question of stakeholders, I thought it was a very useful management-driven approach to get deputy ministers in as stakeholders. This is one exercise where there are many senior executives in the government who are going to be part of this and feel they own it, so that is good.

With respect to the consultation, John Edwards will probably tell us in his testimony on Thursday just how involved the consultations have been with unions and with other people who are delivering the services. I am not quite

**[Traduction]**

Commission de la Fonction publique de nous fournir des statistiques sur la rapidité du processus de dotation dans d'autres institutions, lors d'un échange entre M. Fontana et M<sup>me</sup> Labelle, présidente de la Commission de la Fonction publique. Avez-vous des chiffres là-dessus aujourd'hui, madame Labelle?

**Mme Huguette Labelle (présidente, Commission de la Fonction publique du Canada):** Les renseignements seront envoyés au comité, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Nous voulions aussi que le Secrétariat du Conseil du Trésor nous donne une idée de la mesure dans laquelle les personnes embauchées selon un contrat personnel de service remplaçaient les fonctionnaires, par suite de deux échanges entre moi-même comme président du Comité et M. Clark, secrétaire du Conseil du Trésor. Avez-vous des renseignements là-dessus, monsieur Clark?

**M. I.D. Clark (secrétaire du Conseil du Trésor):** Monsieur le président, nous pourrons vous fournir des chiffres dans quelques jours.

**Le président:** Bien, merci. Nous pouvons maintenant passer aux questions.

**Mme Catterall (députée d'Ottawa-Ouest):** Je voudrais tout d'abord poser quelques questions à M. Dye. J'ai été très heureuse de ce que vous avez dit au sujet de l'importance des employés eux-mêmes et du service, c'est-à-dire des employés qui servent directement le public, dans toute réforme de la Fonction publique. J'ai aussi noté que vous vous préoccupiez de l'imputabilité et je dois dire que cette question me préoccupe moi aussi à titre de critique de la Fonction publique. Il est très difficile de savoir même qui est chargé de quoi sur papier, à qui des comptes sont rendus et selon quel processus.

J ne pense vraiment pas que nous devrions attendre pour le savoir que le Comité des comptes publics décide de s'intéresser à la Fonction publique. C'est une ressource beaucoup trop importante pour cela et, dorénavant et de temps à autre, nous examinerons ce qui se passe.

Pourriez-vous commenter le processus de réforme de la Fonction publique sous l'angle de FP 2000 et parler en même temps de certaines choses qui me préoccupent beaucoup, notamment le fait que les employés qui ont des rapports avec le public ne participent pas au processus ou aux groupes d'étude et que la réforme est contrôlée par la direction.

**M. Dye:** Je pense que le processus à l'origine devait démarrer rapidement et demander la participation de bien des gens à divers échelons. J'aime que le processus aille vite parce que nous connaissons déjà assez bien les problèmes. Il s'agit simplement de les résumer et de trouver des solutions pratiques.

Du point de vue des participants, j'ai trouvé que c'était très utile comme méthode émanant de la direction que les sous-ministres participent à l'exercice. Bon nombre de hauts fonctionnaires participeront au processus de réforme et auront l'impression que la réforme leur appartient, ce qui est une bonne chose.

Pour ce qui est des consultations, John Edwards pourra probablement nous dire quand il témoignera ici jeudi à quel point les syndicats et les employés qui fournissent les services ont été consultés. Je ne sais pas vraiment ce qu'il en est et ce

[Text]

sure where he is at on this, and I am probably not the right person to be talking about it, but if it is going to succeed, we need the people at all ends of the Public Service spectrum buying in, and we need you, as the politicians, buying in it.

We know we have the Prime Minister's interest. We know we have the senior executive of the Public Service. That is a very fine start. It is now a matter of capturing the interest and acceptance of others in order to make this happen. I think it should happen. It is going to need some hard work and a lot of co-operation.

**Mrs. Catterall:** I think you made some very important points about the involvement of the stakeholders, and I think the stakeholders go beyond the senior management category and deputy ministers. This is precisely my concern. It is extremely difficult for all those stakeholders to be committed to a plan if they are only peripherally consulted as opposed to being involved in the process. Inevitably, you end up with controversy about the results when you get down to changing legislation that may not be productive in stopping or affecting the process of legislation but can certainly have negative effects when it comes to implementing it.

I just wonder if you could suggest some other ways by which the interests of Public Service employees at all levels could be involved in the process.

**Mr. Dye:** My understanding is that Mr. Edwards plans to involve everybody. I am not too disturbed that management said they are going to go forward with this thing, to explore it and create something. Management is not unaware of the union's interest and everybody else's interest in this, and I would be astonished if they were not going to be very much a part of it.

I suppose Mr. Edwards will tell us what his plans are, what he has done, on Thursday.

**The Chairman:** I should comment that the unions will also be involved in this before we finish. I noted in Mrs. Catterall's opening remarks she said that the Public Service was too much of an issue to be left to an occasional meeting of the Public Accounts Committee. Let me assure you this Public Accounts Committee will take that issue very seriously.

**Mrs. Catterall:** You also had some concerns about too much centralization and a shift in control towards the PCO. How do you see those lines of accountability and responsibility shaping up right now? It has certainly been a concern of mine that the great concentration of discussion in determining new directions is rather closed.

• 0945

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I am somewhat outside the process, being an officer of the House of Commons as opposed to being a deputy minister, but my sense of the nature of the process is that there is lots of room for empowering people further down the line. The deputy ministers are expected to work too hard, dealing with issues that could well be dealt with by people several ranks down. In my mind, they need far more flexibility, and I think it is achievable.

[Translation]

n'est probablement pas à moi qu'il faut en parler, mais pour que la réforme soit couronnée de succès, elle doit avoir l'appui de tous ceux qui appartiennent à la Fonction publique et aussi de vous-mêmes, les politiques.

Nous savons que le Premier ministre s'y intéresse. Nous savons que le grand patron de la Fonction publique y tient. C'est un très bon début. Il faut maintenant capter l'intérêt et l'approbation d'autres personnes pour que la réforme se réalise. Je pense qu'elle doit se faire, mais il faudra pour cela beaucoup de travail et de collaboration.

**Mme Catterall:** Vous avez dit certaines choses très importantes au sujet de la participation des intéressés et, selon moi, cela ne veut pas dire uniquement la haute direction et les sous-ministres. C'est justement ce qui me préoccupe. Il est très difficile pour tous ces autres fonctionnaires visés d'appuyer un tel programme s'ils n'ont été consultés qu'après coup au lieu d'avoir participé à tout le processus. Cela ne peut que donner lieu à des résultats controversés lorsqu'on modifiera la loi, peut-être pas jusqu'au point d'empêcher le processus législatif, mais certainement assez pour avoir des conséquences négatives au niveau de l'application.

Pourriez-vous proposer d'autres façons qui permettraient aux employés de tous les échelons de la Fonction publique de participer au processus?

**M. Dye:** Je crois savoir que M. Edwards a l'intention de demander la participation de tout le monde. Cela ne m'inquiète pas trop que la direction ait dit qu'elle compte aller de l'avant, voir ce qui peut se faire et créer quelque chose. La direction sait très bien que les syndicats et tous les employés s'intéressent à ce processus et je serais fort étonné d'apprendre qu'ils n'y participeront pas de très près.

J'imagine que M. Edwards nous parlera de ses projets et de ce qu'il a fait jusqu'ici jeudi.

**Le président:** Je signale que les syndicats viendront aussi témoigner au Comité avant que nous terminions notre étude. J'ai entendu M<sup>me</sup> Catterall dire au début de ses observations que la Fonction publique était trop importante pour que le Comité des comptes publics se contente d'y consacrer une réunion de temps en temps. Je peux vous garantir que le Comité prend cette question très au sérieux.

**Mme Catterall:** Vous avez aussi exprimé certaines préoccupations au sujet d'une centralisation trop poussée et d'une concentration des pouvoirs au cabinet du Conseil privé. Selon vous, comment se précisent les lignes d'imputabilité et de responsabilité à l'heure actuelle? Pour ma part, cela m'inquiète de voir que toutes les discussions visant à tracer une nouvelle orientation sont concentrées au même palier décisionnel.

**M. Dye:** Monsieur le président, je vois moi-même les choses de l'extérieur puisque je suis fonctionnaire de la Chambre des communes et non sous-ministre, mais j'ai l'impression que l'on pourrait dans le cadre de ce processus déléguer plus de pouvoirs aux échelons inférieurs. Les sous-ministres travaillent trop fort et s'occupent maintenant de questions qui pourraient être déléguées à des employés à plusieurs niveaux au-dessous d'eux. Selon moi, ils auraient besoin de beaucoup plus de souplesse et je pense qu'ils peuvent l'obtenir.

## [Texte]

It would be in the best interests of bringing along our top people to allow them to have more latitude to manage, to allow them to take more risks, and to have some compassion when errors are made. The avoidance of embarrassment to ministers is, of course, the reason for the centralization and the heavy system. Everything is tightly controlled, and there is a huge cost to that. The cost is not just in dollars and cents. It is in morale. The nature of the bureaucracy is that people do not take risks. We really need to go to a blank sheet of paper with a whole new idea of how one manages, allowing people to explore their own potential, have fun at work, avoid heavy systems, get into a streamlined type of system that is a joy to work in and people can be proud of participating in.

To do that is going to take significant change, particularly in legislation. That is where you, as members, come in, and I am hoping to engage your interest. Of course, you are personally involved in it as critics, but not too many members see the advantages of a happy and efficient Public Service as it affects their mailboxes and the importance of dealing with their constituents.

**Mrs. Catterall:** I am just going to comment to the Auditor General about the increasing shift towards the PCO decision-making about the Public Service, which is not clearly defined, not a specific decision as such; it just seems to be happening.

I am not clear, quite frankly, about how that shift has occurred. I know the Auditor General identified it. As PS 2000 is set up, it seems to be PCO-driven. As the Canadian Centre for Management Development is set up, it is PCO-directed. I am just wondering how that role is being clarified. In what sense has the PCO taken over some of the decisions one would normally expect to belong to the Treasury Board as the defined employer, and in what way is that shift taking away from or affecting the role of the Public Service Commission as the body responsible for the merit principle?

**Mr. Clark:** That is a difficult question to deal with because I do not quite understand the premise on which it is based. Public Service 2000 was announced by the Prime Minister. The Clerk of the Privy Council, as head of the Public Service, and as the Prime Minister's senior Public Service adviser, is naturally the top senior official in that exercise. There is nothing unusual about that. If Public Service 2000 were launched 20 years ago, I would assume that the secretary to the Cabinet—the Clerk of the Privy Council—as head of the Public Service, would also have been the senior public servant behind the initiative. It were. The role of the Privy Council Office has not affected the role of the Treasury Board or the Treasury Board Secretariat or the Office of the Comptroller General.

• 0950

You can ask Madam Labelle, but I assume the role of the Public Service Commission remains as it is legislated under the Public Service Employment Act.

## [Traduction]

Nous obtiendrions plus facilement l'appui des hauts fonctionnaires s'ils avaient davantage de liberté de manœuvre, s'ils pouvaient prendre plus de risques et si l'on pouvait compatiser avec eux lorsqu'ils commettent des erreurs. Bien entendu, c'est pour éviter d'embarrasser le ministre que le système est centralisé et lourd. Tout doit être contrôlé de très près et cela coûte très cher, non seulement sur le plan financier, mais aussi du point de vue du moral des employés. La nature d'une bureaucratie, c'est que les gens ne prennent pas de risques. Ce qu'il nous faudrait, c'est une façon tout à fait nouvelle d'envisager la gestion, permettre aux gens d'explorer leurs propres possibilités, de s'amuser au travail, d'éviter des systèmes trop lourds et d'instaurer un système simplifié où les employés seront heureux de travailler et fiers de ce qu'ils font.

Il faudra pour cela apporter des changements importants, surtout à la loi. C'est sur ce plan que vous pouvez intervenir comme députés et j'espère que je réussirai à vous intéresser au processus. Bien entendu, vous êtes personnellement mêlés au processus à titre de critiques, mais il n'y a pas tellement de députés qui comprennent qu'une fonction publique satisfait et efficace a aussi des avantages pour eux du point de vue de leur courrier et de leurs rapports avec leurs électeurs.

**Mme Catterall:** Je voudrais simplement dire un mot au vérificateur général au sujet de la concentration accrue des pouvoirs décisionnels au Conseil privé en ce qui concerne la Fonction publique. Cela ne s'est pas fait de façon clairement définie ou précise, mais c'est bien ce qui semble être en train de se produire.

Je ne comprends vraiment pas comment cela s'est passé. Je sais que le vérificateur général a constaté la même chose. Fonction publique 2000 semble maintenant émaner du cabinet du Conseil privé. Quant au Centre canadien de gestion, il est dirigé par le cabinet du Conseil privé. Je voudrais simplement que l'on précise son rôle. Dans quelle mesure le cabinet du Conseil privé prend-il maintenant des décisions qui devraient normalement être prises par le Conseil du Trésor à titre d'employeur et comment cela touche-t-il le rôle de la Commission de la Fonction publique pour ce qui est d'administrer le principe du mérite?

**M. Clark:** Il est très difficile de répondre à cette question parce que je n'ai pas très bien compris sur quoi elle s'appuie. Fonction publique 2000 a été annoncée par le Premier ministre. Le greffier du Conseil privé, à titre de chef de la Fonction publique, est le principal conseiller du Premier ministre relativement à la Fonction publique, et bien entendu celui qui dirige l'exercice. Il n'y a rien d'étrange à cela. Je suppose que si Fonction publique 2000 avait été lancée il y a 20 ans, c'est aussi le secrétaire du Cabinet, c'est-à-dire le greffier du Conseil privé, à titre de chef de la Fonction publique, qui s'en serait occupé. Le rôle du cabinet du Conseil privé n'a pas modifié celui du Conseil du Trésor, du Secrétariat du Conseil du Trésor ou du Bureau du Contrôleur général.

Vous pouvez poser la question à Mme Labelle, mais j'imagine que la Commission de la Fonction publique continue d'avoir le rôle que lui prescrit la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

[Text]

**Ms Labelle:** There are perhaps two or three aspects that I would like to comment on in relation to your question.

I agree with Mr. Clark that when you are really looking in a complete way at the Public Service, as PS 2000 attempts to do, there are many players. The Privy Council in its capacity is basically playing a steering role, a role as manager of the process.

As you have seen from the approach being utilized, and as pointed out by Mr. Dye, what we really have is a significant number of identified areas along with the right deputy ministers and groups of other senior managers working with them, trying to provide a fresh look at the issues and at some of the solutions. They are closer to the front line. They have lived within the constraints as well as some of the good things that are there and which one should preserve for the future.

I think it is more in that capacity for Public Service 2000 that the PCO is playing a key role, and of course by virtue of the responsibility of the Clerk as well, as pointed out by Mr. Clark.

A second aspect is that if you look at the objectives of Public Service 2000 as specified in the press release issued by the Prime Minister, what you see is that indeed one is looking at simplifying what might be too complicated.

One is looking at increased delegation to managers where appropriate. One is doing this but in a context. The context is very important. Prime in that context is to focus on service to the public, and to start at that end of the delivery system to see whether there are areas for improvement in relation to service to the public.

A second one is recognition of the role of the front-line employee. My sense is that in the 1990s we are going to hear a lot more about the key place of that front-line employee in delivering a timely, sensitive, responsive service to the population, for the government of the day.

A third stated aspect, which is part of that context in looking to the future and maintaining and continuing to enhance excellence of the Public Service, is that the quality of people we recruit, the quality of people who are promoted. Merit in the Public Service is still as vital, if not more, as it has been in the past.

Some of these pieces are serving as pillars, as guidance, to the approach. I guess these would be my comments at this time, Mr. Chairman.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** I apologize; unfortunately, I missed the last group. If I rehash some of the things you have already done, please forgive me. I have not had the opportunity to see the blues so I have not seen exactly what has already been asked.

I am curious about the classification within the civil service. I understand that there has been some review of classifications and an ongoing upgrading of the classifications, but have any specific programs been put into being to try to lower the misclassification within the Public Service?

[Translation]

**Mme Labelle:** Il y a peut-être deux ou trois choses que je pourrais dire pour répondre à votre question.

Je conviens avec M. Clark que, lorsqu'on examine la Fonction publique dans son ensemble, comme on s'efforce de le faire dans le cadre de FP 2000, bien des gens participent au processus. Essentiellement, le Conseil privé joue un rôle de direction, de gestionnaire du programme.

Comme vous l'avez constaté d'après la méthode utilisée et comme l'a signalé M. Dye, ce que nous avons en réalité, c'est un grand nombre de secteurs qui ont été identifiés, en même temps que les sous-ministres et autres hauts fonctionnaires appropriés qui travaillent de concert pour examiner les problèmes et les solutions possibles sous un nouvel angle. Ces fonctionnaires sont plus près de ceux qui servent le public. Ils ont dû s'accommoder des contraintes qui existent maintenant, aussi bien que de certaines des bonnes choses que nous voulons préserver pour l'avenir.

Selon moi, c'est davantage à cet égard que le cabinet du Conseil privé joue un rôle clé dans le programme Fonction publique 2000 et c'est aussi, bien sûr, à cause des attributions du greffier du Conseil privé, comme l'a signalé M. Clark.

Il y a aussi le fait que si l'on examine les objectifs de Fonction publique 2000 tels qu'ils sont expliqués dans le communiqué du Premier ministre, on constate que le but de l'exercice consiste à simplifier ce qui est peut-être trop compliqué.

On veut déléguer davantage de pouvoirs aux gestionnaires lorsque c'est approprié. C'est ce qui se fait, mais dans un certain contexte, qui est très important. D'abord, on veut se concentrer sur les services au public et voir où l'on pourrait améliorer le système pour mieux servir le public.

Deuxièmement, on veut reconnaître le rôle de l'employé qui traite directement avec le public. J'ai l'impression que, dans les années 90, nous entendrons beaucoup plus parler du rôle clé que jouent ce genre d'employés dans la prestation d'un service opportun, attentionné et personnalisé au public au nom du gouvernement.

Un troisième objectif énoncé, qui fait partie de ce même contexte orienté vers l'avenir et vers le maintien du principe d'excellence dans la Fonction publique, a trait à la qualité des gens que nous recrutons et à qui nous donnons des promotions. Le principe du mérite dans la Fonction publique est encore aussi important, sinon plus, qu'il ne l'était auparavant.

Certains de ces principes servent de base à tout le processus de réforme. C'est tout ce que je voulais dire là-dessus, monsieur le président.

**M. Whittaker (député d'Okanagan—Similkameen—Merritt):** Je m'excuse, mais j'ai manqué la dernière réunion. Si je reviens sur des choses dont on a déjà discuté, je vous prie de m'en excuser. Je n'ai pas eu l'occasion de lire les bleus et je ne sais donc pas exactement quelles questions ont déjà été posées.

Je m'intéresse à la classification au sein de la Fonction publique. Je crois savoir que l'on est en train de revoir les classifications et que l'on s'efforce constamment de les améliorer, mais a-t-on instauré des programmes quelconques pour essayer de réduire le nombre d'erreurs de classification à la Fonction publique?

[Texte]

[Traduction]

• 0955

**Mr. Clark:** I dealt with some of this issue in my opening remarks, because the misclassification issue is one in which this committee has taken a significant interest since at least 1985, when the standing committee called in its 7th report for a number of initiatives in order to reduce the incidence of misclassification in the Public Service. So the Treasury Board Secretariat and the Treasury Board, which is responsible for Public Service classification, has forwarded status reports to this committee in successive years, based on initiatives put in place by the government and on audited reports of the results.

As noted in my tabled remarks, by December 27, 1989, when I forwarded my last report, the aggregate results of the 1989 departmental reviews show that overall misclassification has been reduced from 11.4%, which was thought to be unacceptable, to 6.4%, which is not bad. The level can clearly be improved upon, but it is now in the area of reasonable deviation when compared with other major employers and major organizations with complicated classification mechanisms.

**Mr. Whittaker:** In your opinion, can this be significantly reduced again? You have already reduced the level from 11.4% to 6.4%. Could it be reduced further by more review and by upgrading?

**Mr. Clark:** This is the point at which one encounters potentially diminishing returns along the lines mentioned by the Auditor General. In order to achieve 100%, one approach would be to have the people who audit classification, such as the private sector consultants, make the determination on every single classification decision. Then there would be 100% compliance, by definition. But that approach would require years to get any classification decision through the system. So that is the trade-off that one is dealing with and the kind of dilemma Public Service 2000 is dealing with in general.

To quote from Mr. Dye's statement of this morning, "In order for Public Service 2000 to succeed, this system will have to have more 'compassion' when errors are made". That applies to classification errors and to all errors.

The trick will be to ensure that public servants exercise enough judgment in the future to be able to do things quickly and to empower people, allowing more decentralized decision-making closer to the point of service, but ensuring that errors are not huge ones that call the whole system into question. That is the dilemma.

**Mr. Dye:** The reduction in misclassification is moving in the right direction. I would not argue for 100% reduction because we must focus our energies on the most important issues. Going from 99% reduction to 100% is probably very

**M. Clark:** J'ai évoqué cette question dans ma présentation d'ouverture parce que le Comité s'intéresse de très près au problème des erreurs de classification depuis au moins 1985, quand il avait réclamé dans son septième rapport diverses initiatives pour réduire le nombre d'erreurs de classification dans la Fonction publique. À cause de cela, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor, qui est chargé de la classification à la Fonction publique, ont fait parvenir chaque année au Comité des rapports sur les initiatives prises à cet égard par le gouvernement et le résultat de ces changements.

Comme je le signale dans le discours que j'ai déposé, au 27 décembre 1989, quand j'ai présenté mon dernier rapport, d'après les résultats de tous les examens ministériels de 1989, dans l'ensemble, les erreurs de classification étaient passées de 11,4 p. 100, ce qu'on jugeait inacceptable, à 6,4 p. 100, ce qui n'est pas mauvais. On peut certes faire encore mieux, mais l'écart est maintenant raisonnable par rapport aux autres grands employeurs et organismes qui ont aussi des mécanismes complexes de classification.

**M. Whittaker:** Selon vous, peut-on encore réduire ce pourcentage de beaucoup? Il est déjà passé de 11,4 p. 100 à 6,4 p. 100. Pouvez-vous le réduire davantage en faisant davantage d'examen et d'amélioration de vos méthodes?

**M. Clark:** C'est à partir de ce moment-ci qu'il faut se demander si le jeu en vaut vraiment la chandelle, comme le signale le vérificateur général. Une des façons d'obtenir un système parfait serait que les personnes chargées de vérifier les classifications, notamment les experts-conseils du secteur privé, prennent toutes les décisions reliées à la classification. À ce moment-là, le taux d'observation des normes serait de 100 p. 100. Cependant, il faudrait des années à ce moment-là pour qu'une décision soit prise sur une classification quelconque. Il faut donc faire un compromis et c'est le genre de problème que nous voulons résoudre dans le cadre de Fonction publique 2000.

Pour reprendre ce que M. Dye disait ce matin, si Fonction publique 2000 doit réussir, le système devra être davantage compatisant lorsqu'on commet des erreurs. Cela s'applique aussi bien aux erreurs de classification qu'aux autres sortes d'erreurs.

Ce qu'il faudra faire à l'avenir, c'est garantir que les fonctionnaires auront assez de jugement pour agir rapidement et déléguer leurs pouvoirs, pour qu'une grande partie des décisions soient prises plus près du point de service, tout en veillant à ce que les erreurs ne soient pas si monumentales qu'elles menacent tout le système. Voilà le problème.

**M. Dye:** On a effectivement accompli des progrès pour réduire les erreurs de classification. Je n'exige pas qu'on réduise le nombre des erreurs à néant parce que nous devons nous concentrer sur des questions plus importantes. Du point

[Text]

expensive, exponentially. But I think those are averages. The reality is that, while some departments have achieved pretty good shape, a few need more focus. So if there is more work to be done in the area of misclassification, it should take place in those departments where the error rate is still above 20%. You deal with the tough ones first.

[Translation]

de vue exponentiel, cela coûterait probablement très cher de réduire la proportion d'erreurs de 99 p. 100 à 100 p. 100. Je pense cependant que les chiffres cités représentent une moyenne. Le fait est que, même si certains ministères ont réalisé énormément de progrès, certains doivent faire davantage. Ainsi, s'il faut insister encore sur les erreurs de classification, ce devrait être dans les ministères où le taux d'erreurs dépasse encore 20 p. 100. Il faut d'abord s'attaquer aux cas problèmes.

• 1000

**The Chairman:** Mr. Whittaker, I wonder if you would be in agreement with possibly having some of these departments and agencies identified.

**Mr. Whittaker:** I was just going to ask. Since you have mentioned a figure of 20%, can you perhaps give us an idea of the ones that have the largest discrepancy and misclassification? Perhaps you could also give us some of the ones on the other side of the fence, the ones that have done well.

**Mr. Dye:** I believe the committee already has in front of them the document I am going to ask Jacques Goyer to comment on.

**Mr. Jacques Goyer (Principal, Human Resources Auditing, Public Service Commission of Canada):** If I am not mistaken, the committee received in November of 1989 a report from the Treasury Board Secretariat listing the targets and the performance of several departments. On that count I think the people from the secretariat would be well placed to answer your question, Mr. Whittaker.

**Mr. Clark:** I have a table in front of me, which is listed in alphabetical order, not in order of lowest percentage. The agency with the lowest percentage of correct classifications in the 1988-89 review is the National Capital Commission with 68.9%. I can retable this list for the members but, as far as I can tell, I think that is the only agency with a more than 20% deviation. For the last classification audit of the departments listed here, there is only one below the 80% level and most are above 90%.

**Mr. Whittaker:** Has this document been tabled with our committee?

**The Chairman:** Yes, we are having copies of it made now, Mr. Whittaker. We will get one out to everybody.

**Mr. Whittaker:** One of you spoke of specific targets. Do you have in place specific targets as to where you want each of these departments to go? You have given us an overall range down to 6.4. Obviously there are some that are in very good shape, as far as misclassification goes. You point out that the National Capital Commission is not in very good shape, as far as misclassification goes. Is there a target that you and the service are aiming for?

**Mr. G.G. Capello (Deputy Secretary, Personnel Policy, Treasury Board):** Mr. Whittaker, what we have before us is a review program that rates all the departments, and we do it by annual audit. We go back over the reports with them and

**Le président:** Monsieur Whittaker, seriez-vous d'accord pour qu'on demande à nos témoins d'identifier certains de ces ministères et organismes?

**Mr. Whittaker:** J'allais justement leur demander cette précision. Puisque vous avez donné un chiffre de 20 p. 100, pouvez-vous nous dire où l'on retrouve le plus fort taux d'erreurs de classification? Peut-être pourriez-vous nous dire également où l'on retrouve les taux les plus faibles?

**Mr. Dye:** Je crois que le Comité a déjà reçu le document dont je demanderai à Jacques Goyer de parler.

**Mr. Jacques Goyer (directeur principal, Vérifications de la gestion des ressources humaines, Commission de la Fonction publique du Canada):** Si je ne me trompe, le Comité a reçu en novembre 1989 un rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor dans lequel on présentait les objectifs et le rendement de plusieurs ministères. C'est pourquoi je crois que les représentants du Secrétariat seraient en mesure de répondre aux questions, monsieur Whittaker.

**Mr. Clark:** J'ai sous les yeux un tableau présenté en ordre alphabétique et non pas en ordre de pourcentage. Le service qui a le plus faible taux de bonnes classifications lors de l'examen de 1988-1989 est la Commission de la Capitale nationale qui a un taux de 68,9 p. 100. Je peux vous redonner cette liste, mais à ma connaissance, il s'agit du seul organisme qui a un taux d'erreurs supérieur à 20 p. 100. Lors de la dernière vérification des classifications dans les ministères qui figurent sur cette liste, un seul a un taux inférieur à 80 p. 100. Les autres ont un taux supérieur à 90. 100.

**Mr. Whittaker:** Ce document a-t-il été remis au Comité?

**Le président:** Oui. Nous en faisons faire des copies, monsieur Whittaker. Tous recevront un exemplaire.

**Mr. Whittaker:** Un d'entre vous a mentionné des objectifs précis. Avez-vous établi des objectifs précis pour chacun de ces ministères? Vous nous avez dit que le taux global avait chuté à 6,4 p. 100. Il y a donc des services qui ont un très faible taux d'erreurs de classification. Vous dites que la Commission de la Capitale nationale a un taux plutôt élevé. Avez-vous établi des objectifs à cet égard?

**Mr. G.G. Capello (sous-secrétaire, Direction de la politique du personnel, Conseil du Trésor):** Monsieur Whittaker, il s'agit d'un programme qui cote tous les ministères. Cette étude est effectuée lors de la vérification

## [Texte]

discuss the reasons for such misclassification. They then set up a monitoring and review program that is reviewed by people in the Treasury Board to ensure that remedial action, corrective action, is taken to bring us along that line.

We have moved from the 11.4 to 6 and we are now moving to a triennial audit. We have rated some departments with a superior rating, which is contained in the report. On the basis of the law of diminishing returns, as stated by Mr. Dye, we believe these departments have programs in effect; that is, they have trained their classification people, they have delegated the authority to managers to classify positions. These managers have been trained in classification activities.

The central group that has been delegated the classification authority from the board has a regular review and monitoring program. Therefore, we believe steps are in place to ensure a reliable classification system. Where we believe that departments have achieved a higher level, we look at it in terms of saying we have nine superior ratings; eight fully satisfactory; one fully satisfactory, meets the conditions; eleven that are satisfactory; one marginal; one acceptable with reservations; and one unsatisfactory—and then we deal very much with these people. I personally talk to each deputy head and go over the program, and the classification specialists meet with their counterparts in the department. We believe that this is moving along.

• 1005

The areas that cause us some concern are the ones where there is non-coincidence, as they call it; that is, if a person's job description states one thing and the duties change. That is one of the reasons we look at what has happened in that area. But I think since the 1985 report steps have been taken and we believe we have sufficient movement in the departments. The controls for monitoring this are in place; we feel confident that we can move down some more again.

**Mr. Whittaker:** Mr. Dye, maybe I can flip back to you. You have said that we of course cannot shoot at 100%, it would be simply impossible. What figure would you say would be reasonable to target as far as classification is concerned? Do you know what is?

**Mr. Dye:** I have not put my mind to that, nor have I sought advice, so I really do not know the answer. But in the auditing field we tend to look at anything that is at 95% as probably reasonable. If you are batting 95% you are doing pretty well.

**Mr. Whittaker:** As a taxpayer and on behalf of taxpayers, what is the cost of misclassification? Do we know?

## [Traduction]

annuelle. Nous étudions avec eux les rapports et discutons des raisons qui sont à l'origine de ces erreurs de classification. Puis, les responsables mettent sur pied un programme de surveillance et d'examen qui est étudié par des représentants du Conseil du Trésor. On s'assure ainsi que des mesures de redressement sont prises pour remédier aux problèmes.

Le taux global d'erreurs est passé de 11,4 p. 100 à 6 p. 100. Nous procérons actuellement à une vérification triennale. Certains ministères ont eu la cote supérieure, ce qui figure dans le rapport. Sur la foi de la loi des rendements décroissants, comme l'a expliqué M. Dye, nous croyons que ces ministères ont mis des programmes sur pied. Ils ont formé leur personnel responsable de la communication, ils ont délégué le pouvoir aux gestionnaires qui sont maintenant responsables de la classification des postes. Ces gestionnaires ont reçu une formation pertinente.

Le groupe principal auquel le Conseil a confié la tâche de la classification a mis sur pied un programme de surveillance et d'examen. Nous croyons donc que des mesures ont été prises pour garantir un système de classification fiable. Lorsque nous croyons que les ministères ont atteint un bon niveau, nous leur donnons la cote supérieure. Ainsi nous aurons neuf cotes supérieures; huit cotes entièrement satisfaisantes, une cote entièrement satisfaisante, avec certaines réserves, huit cotes satisfaisantes; une cote marginale; une cote acceptable avec certaines réserves; et une cote non satisfaisante—puis nous communiquons avec les responsables. Je discute personnellement de la question avec chaque sous-directeur et j'étudie en détail le programme. Les spécialistes de la classification rencontrent leurs homologues du ministère. Nous accomplissons de bons progrès.

Les cas qui nous préoccupent sont ceux où il y a non-coincidence, comme on les appelle; il s'agit des cas où la description de poste d'une personne ne coïncide pas avec les fonctions de l'employé. C'est pourquoi nous étudions en détail la situation. Je crois que depuis la présentation du rapport de 1985, des mesures ont été prises et nous sommes d'avis que les ministères ont bien réagi à nos commentaires. Les contrôles de surveillance ont été mis sur pied, et nous croyons que l'on pourra réduire encore plus les taux d'erreurs.

**M. Whittaker:** Monsieur Dye, j'aimerais vous poser une question. Vous avez dit qu'évidemment on ne pouvait pas se fixer un taux de 100 p. 100 comme objectifs, que cela serait simplement impossible. Quelle serait d'après vous un objectif raisonnable ou ce qui concerne la classification? Avez-vous un chiffre en tête?

**Mr. Dye:** Je ne me suis pas penché sur la question, et je n'ai pas eu de consultations à cet égard. Je ne sais vraiment pas quoi vous répondre. Dans le domaine de la vérification, un taux de 95 p. 100 est jugé raisonnable. Si vous avez atteint ce taux, vous avez assez bien réussi.

**Mr. Whittaker:** Comme contribuable, et au nom des contribuables, j'aimerais connaître le coût des erreurs de classification. Avez-vous des données là-dessus?

[Text]

**Mr. Clark:** Mr. Chairman, let us get you an estimate of that. I believe there was an estimate in the 1985 report of the Auditor General. There is a cost to the taxpayer, but also a cost to the employees if an employee is under-classified. You could have a result of a high level of misclassification, at least hypothetically, with a net cost to the taxpayer of zero where an equal number were over-classified and under-classified. Given the nature of the incentives in the system, one usually finds there are more positions over-classified than under-classified, so there is a net cost to the taxpayer.

**The Chairman:** If I might interject something here, in the October 7, 1985, report to the House this committee said, as item number 2:

Your Committee was very concerned by Treasury Board Secretariat's estimate of a net annual cost of misclassification of \$125 million in Canada's public service, or 2.4% of payroll cost.

**Mr. Whittaker:** That was in 1985 when we were at 11.4 misclassifications. Would that 2.5% figure still be valid at present?

**Mr. Clark:** It would almost certainly be lower—lower as a percentage of the payroll. Again, exactly how much would depend on the percentages of over-classifications and under-classifications. As a rough estimate, one could assume that the cost is in the order of half of what it was when this committee first devoted its attention to the matter.

**Mr. Whittaker:** Can you get us those figures so we have them on record?

**Mr. Clark:** We will get some figures.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek-Assiniboia):** Starting at a very basic level, more basic than I see in the material, I would like to know, first and foremost, how many people are we talking about when we talk about the Public Service. How many people are employed by the federal government?

• 1010

**Mr. Clark:** I will just get you the exact number from Part I of the estimates. It is in the order of 220,000, but I will find the exact number. That is the number of person-years in the Public Service of Canada. Of course, at any one time the number of employees in the Government of Canada may differ slightly from that, depending on whether they are indeterminate or full time.

**Mr. Wilson:** In terms of 220,000, what is the definition of Public Service? Does this include all of the departments of government? Does it include the Armed Forces, for example? I guess what I would like to know is how many people are

[Translation]

**M. Clark:** Monsieur le président, nous pourrions vous fournir des chiffres là-dessus. Je crois d'ailleurs qu'une évaluation figure dans le rapport de 1985 du vérificateur général. Les erreurs de classification coûtent quelque chose aux contribuables, mais elles coûtent également quelque chose à l'employé lorsqu'il y a sous-classification de son emploi. Il se pourrait donc que vous ayez un taux très élevé d'erreurs de classification, tout au moins hypothétiquement, sans qu'il en coûte un sou aux contribuables s'il y avait autant de cas de sous-classifications que de sur classifications. Compte tenu de la nature des encouragements offerts dans le système, il y a habituellement un plus grand nombre d'emplois qui sont surclassés que sous-classés, il y a donc habituellement un coût net pour le contribuable.

**Le président:** J'aimerais vous rappeler que dans le rapport déposé à la Chambre par notre Comité le 7 octobre 1985, on disait, au deuxième point:

Votre Comité a noté avec beaucoup d'inquiétude les estimations du Secrétariat du Conseil du Trésor relatives au coût net annuel des erreurs de classification, lequel se chiffrerait à 125 millions de dollars pour la Fonction publique du Canada, soit 2,4 p. 100 des frais de personnel.

**Mr. Whittaker:** Il s'agit du coût de 1985 alors que nous enregistrons un taux d'erreurs de 11,4 p. 100. Est-ce que le taux de 2,5 p. 100 des frais de personnel serait toujours valable?

**M. Clark:** Ce taux serait presque certainement plus faible, car cela représenterait un taux moins élevé des frais de personnel. Encore une fois, tout dépend du nombre de cas de sur classifications et de sous-classifications. On pourrait supposer que le coût s'élèverait à la moitié du taux enregistré par le Comité lors de son étude de la question.

**Mr. Whittaker:** Pouvez-vous me donner ces chiffres de sorte qu'ils figurent officiellement au compte rendu du Comité?

**M. Clark:** Nous vous les ferons parvenir.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek-Assiniboia):** J'aimerais commencer par discuter des questions de base, beaucoup plus fondamentales que ce qui figure dans les documents qu'on nous a donnés. J'aimerais tout d'abord savoir combien d'employés font partie de la Fonction publique. Combien de personnes le gouvernement fédéral emploie-t-il?

**M. Clark:** Je vais essayer de retrouver le chiffre exact dans la partie 1 du Budget des dépenses. Il y en a environ 220,000, mais je trouverai le chiffre exact. Il s'agit du nombre d'années-personnes au sein de la Fonction publique du Canada. Évidemment, le nombre d'employés du gouvernement du Canada peut être légèrement plus ou moins élevé, selon que les employés sont des employés à plein temps ou nommés pour une période indéterminée.

**M. Wilson:** On dit qu'il y a 220,000 employés, mais qu'entend-on par Fonction publique? Est-ce qu'on inclut tous les ministères? Est-ce qu'on inclut les Forces armées par exemple? J'aimerais savoir combien de personnes sont

## [Texte]

employed directly, indirectly, in every conceivable way and manner. I do not know if I am putting it correctly, but how many people are working directly or indirectly for the federal government and are presumably accountable to the people who are paying the freight, the taxpayers of the country?

## [Traduction]

employées directement et indirectement par le gouvernement. Je ne sais pas si je m'exprime comme il faut, mais j'aimerais savoir combien de personnes travaillent directement ou indirectement pour le gouvernement fédéral et ont donc des comptes à rendre à ceux qui paient la note, les contribuables canadiens?

**The Chairman:** Are you including contracts?

**Mr. Wilson:** I will come to that, Mr. Chairman. I am just trying to narrow it down a little bit in terms of hundreds of thousands at the moment.

**Mr. Clark:** Mr. Chairman, in chapter 4 of Part I of the estimates, there is a special section this year on just the issue that I think Mr. Wilson is asking about. It is called "Managing the Size of the Public Service", and in that chapter we describe the different definitions of public servants and how the numbers have moved over the years.

In broad terms, the number of person-years, as I mentioned, is around 212,000. The number of employees of the federal government, as determined by Statistics Canada, which uses the census and survey techniques and asks people who their employer is—that includes the armed services as well as Crown corporations in some cases—is in the order of 650,000.

**Mr. Wilson:** Mr. Chairman, without prolonging this aspect of things, I wonder whether it would be possible for our staff, in conjunction with the witnesses here and some of the 650,000 people we are talking about, to formulate a brief to the committee just to indicate in rough terms how many there are and under what departments they work and so on. The 650,000 figure, I then assume, would include everyone under contract, direct and indirect, and in every way. Would I be right in assuming that? Mr. Dye is shaking his head.

**Mr. Clark:** Not people under contract, Mr. Chairman.

**Mr. Wilson:** So they would be over and above. Crown corporations would be included?

**Mr. Clark:** In that larger number, as well as the RCMP, the Armed Forces.

**Mr. Wilson:** Do any of you have any feel for the numbers that might be indirectly employed, if I can put it that way, those on contract who would be over and above the 650,000 figure?

**Mr. Clark:** I think this was the gist of the chairman's question last week. We do not collect statistics in exactly the way the chairman asked the question; that is: what is the number of contract personnel who are doing work similar to public servants? In rough terms, we do keep statistics on the value of contracts and the types of contracts. So our rough estimate would be that the number of effective person-years resulting from such contracts is in the order of 2% of the regular Public Service strength.

**Le président:** Incluez-vous le personnel engagé à forfait?

**M. Wilson:** Cette question viendra plus tard, monsieur le président. J'essaie de savoir combien de centaines de milliers d'employés travaillent pour le gouvernement.

**M. Clark:** Monsieur le président, dans le chapitre 4 de la partie 1 du Budget des dépenses, on présente une section spéciale cette année sur la question qui intéresse M. Wilson. Le chapitre s'intitule «Contrôler la taille de la Fonction publique», et dans ce chapitre nous décrivons ce que nous entendons par fonctionnaire et nous expliquons comment les chiffres ont changé au fil des ans.

En termes généraux, le nombre d'années-personnes, comme je l'ai signalé, est d'environ 212,000. Le nombre d'employés du gouvernement fédéral, tel que déterminé par Statistique Canada, qui se sert de techniques de recensement et de sondage, et demande aux gens qui est leur employeur—et cela inclut les Forces armées et les sociétés de la Couronne—est d'environ 650,000.

**M. Wilson:** Monsieur le président, je ne veux pas trop insister sur cette question, mais je me demande s'il serait possible que notre personnel, en collaboration avec les témoins et certains des 650,000 fonctionnaires dont nous parlons, remette au Comité un document qui expliquerait en termes généraux combien il y a de fonctionnaires et pour quels ministères ils travaillent. Je suppose que dans ce chiffre, 650,000 employés, on inclut le personnel engagé à forfait, et ceux qui travaillent directement et indirectement pour le gouvernement. Ai-je raison? M. Dye hocha la tête.

**M. Clark:** Cela n'inclurait pas le personnel engagé à forfait, monsieur le président.

**M. Wilson:** Ces gens viendraient s'ajouter à ce chiffre. Le nombre inclut-il les sociétés de la Couronne?

**M. Clark:** Oui, ainsi que la GRC et les Forces armées.

**M. Wilson:** Est-ce que vous savez combien de personnes viendraient se rajouter à ce chiffre de 650,000 employés si on incluait les personnes engagées à forfait?

**M. Clark:** Je crois que c'est un peu la question qu'a posée le président la semaine dernière. Nous n'avons pas de statistiques comme celles qu'a demandées le président: nous n'avons pas de statistiques sur le nombre de personnes engagées à forfait qui font un travail semblable aux fonctionnaires. En termes généraux, nous avons des statistiques sur la valeur des contrats et sur leur nature. Nous croyons donc que le nombre d'années-personnes engagées à forfait représente environ 2 p. 100 de la Fonction publique.

[Text]

[Translation]

• 1015

**Mr. Chairman:** I think the main estimates themselves in Part II provide all the detail on the person-years in each particular department that the member was asking for. The precise number for the authorized person-years in the main estimates for the coming year is 227,415.

**Mr. Wilson:** Did you say that in the estimates there is an indication of the progression or growth of the Public Service over the years?

**Mr. Clark:** There was the description of the progression. It was not growth. The progressions are shown in the tables we are familiar with over the government's 5-year downsizing program which resulted in gross reductions of 23,542 person-years and additions for new programs and priorities of 11,165 for a net reduction of the difference between those two numbers.

**Mr. Wilson:** In your opinion, then, there has been an actual downsizing of about 12,000 PYs over the last 4 or 5 years.

**Mr. Clark:** Yes, that is correct.

**Mr. Wilson:** I would appreciate if the researchers could perhaps generate some sort of a memorandum indicating the direct and indirect numbers, factual or otherwise, and perhaps some sort of historical information as to the numbers going back, say, 25 years.

**The Chairman:** They noted your request, Mr. Wilson, and it will be done.

**Mrs. Catterall:** In connection with Mr. Wilson's request for a breakdown by department, I wonder if it is also possible to get a breakdown by region so we would have a grid by department and by region.

**Mr. Clark:** We will provide the committee with any information we have on that.

**The Chairman:** The researchers will be in touch with your department, and if they could have your co-operation in putting this together for us, Mr. Clark, I would appreciate it.

**Mr. Clark:** Certainly.

**Mr. Wilson:** Just to get a basic understanding of how many people we are talking about, I think we would all subscribe to Mr. Dye's remarks concerning the importance of people and the value-for-money aspect. I guess it is ultimately the role of this committee to try to ensure that there is accountability to the taxpayers.

I am wondering whether the Public Service is in the same state as many other bodies in the economy in the sense that, owing to the demographics of population, it has a bulge of personnel in the 40-to-50 age group. I guess Ms Labelle would be the person I should address this to. Is there in fact a bulge of that nature in the age composition of the federal government bureaucracy, and how does this relate to the future staffing requirements and to any working of a merit principle?

Monsieur le président, je crois qu'à la partie 2 du budget des dépenses on retrouve tous les détails sur les années-personnes dans chaque ministère. Ce sont les détails qu'a demandés le député. Le nombre précis d'années-personnes autorisées dans le budget des dépenses pour l'année à venir est 227,415.

**M. Wilson:** Dites-vous que dans le budget des dépenses on retrouve un texte sur la progression ou la croissance de la Fonction publique au fil des ans?

**M. Clark:** Il s'agit d'une description de la progression. Il ne s'agissait pas de croissance. Les progressions indiquées dans les tableaux reflètent le programme de réduction quinquennale du gouvernement qui a entraîné une réduction nette de 12,000 années-personnes et le rajout, pour de nouveaux programmes et de nouvelles priorités, de 11,165 années-personnes. La réduction nette est la différence entre ces deux chiffres.

**M. Wilson:** Ainsi, d'après vous, il y a eu une réduction réelle d'environ 12 mille années-personnes au cours des quatre ou cinq dernières années.

**M. Clark:** C'est exact.

**M. Wilson:** Je demanderais à nos chercheurs de préparer un document dans lequel ils indiqueront les chiffres directs et indirects, et nous donneront certains renseignements historiques sur le nombre d'années-personnes, depuis les 25 dernières années par exemple.

**Le président:** Monsieur Wilson, ils ont pris note de votre demande, et on nous fournira ces documents.

**Mme Catterall:** M. Wilson a demandé une ventilation par ministère. Je me demande s'il est également possible d'obtenir une ventilation par région et par ministère.

**M. Clark:** Nous fournirons au Comité tous les renseignements dont nous disposons là-dessus.

**Le président:** Les chercheurs communiqueront avec votre ministère, et nous vous demanderons votre collaboration pour préparer ces documents, monsieur Clark. Nous vous en serions reconnaissants.

**M. Clark:** Volontiers.

**M. Wilson:** Pour bien comprendre le nombre de personnes dont nous parlons, je crois que nous comprenons tous les commentaires de M. Dye sur l'importance de ces employés et sur l'optimisation des ressources. Je crois que c'est au Comité qu'il revient de s'assurer que ces gens rendent des comptes aux contribuables.

Je me demande si la Fonction publique, comme bien d'autres organismes dans l'économie, en raison de facteurs démographiques, a un très grand nombre de membres dans la catégorie 40 à 50 ans. Je suppose qu'il faudrait poser la question à Mme Labelle. Y a-t-il de fait un groupe d'âge au sein de la bureaucratie fédérale qui soit vraiment plus important? Dans quelle mesure cela influe-t-il sur les besoins de dotation et le principe des encouragements et du mérite?

[Texte]

[Traduction]

• 1020

**Ms Labelle:** You are absolutely right that the age profile of our Public Service right now has a bigger bulge in the middle than it has had in the past, and therefore a much larger proportion of our employees are between the ages of 40 and 50. There are basically two or three reasons for this.

One is that for the last many years the Public Service has either remained stable or has been reducing in numbers. To give you an example, in 1976 the Public Service Commission recruited 30,000 Canadians to the Public Service. In 1986 it was down to close to 6,000, which was even less than the attrition of people retiring and so on. That has been picking up slightly, where we are now looking at an intake of close to 10,000. So reduction has been an important reason.

A second reason is that our population is aging, and you will find a similar bulge, although not as acute, in other sectors of the economy with other employers.

The third aspect is that during the higher unemployment years of the early 1980s—1980 to 1985 or so—there were a lot of people looking for work and therefore many employers, including the federal government, were looking for the best people available. Many of them had not only university and college preparation but also experience, so the age of recruitments increased slightly during that period. This was not a very important factor, but one of the factors.

So basically at this time, in our past two annual reports, we have identified this as an issue and have been working very closely with federal departments and agencies, increasing our efforts in a significant way to reach the university and college graduates so that the number of people we bring on board can assist in shifting over time and replacing that large number of people who are in their 40s and who by the year 2000 will be starting to retire in large numbers.

The point made by the member is absolutely true; we have this. We think that with very close scrutiny, as well as some of the actions that are now taking place, we could avoid a catastrophe downstream when people start to retire in larger numbers.

**Mr. Wilson:** A couple of questions occur to me out of your remarks. I think you mentioned in your report and just now an intake of 30,000 in 1976. Why would there have been such a large number at that point in time?

**Ms Labelle:** The size of the Public Service was larger; therefore you had more people who retired because you had more people in. There was greater room for intake. Until about 1976 the Public Service was on an increase and then it

**Mme Labelle:** Vous avez absolument raison de dire que le profil d'âge de la Fonction publique fait ressortir qu'il existe un groupe beaucoup plus important que par le passé. Ainsi un plus grand nombre de nos employés sont âgés entre 40 et 50 ans. Deux ou trois facteurs expliquent cette situation.

Tout d'abord, pendant plusieurs années, la Fonction publique est demeurée stable ou a réduit le nombre de ses membres. Par exemple, en 1976, la Commission de la Fonction publique a recruté 30 000 Canadiens dans la Fonction publique. En 1986, on ne recrutait plus que 6 000 personnes, ce qui était un chiffre même inférieur à l'attrition normale due à la retraite par exemple. Ce chiffre est maintenant un peu plus élevé, et nous recrutons environ 10 000 personnes par année. Cette réduction est donc un facteur important.

De plus notre population vieillit, et vous découvrez qu'une catégorie d'âge semblable est aussi importante, peut-être pas aussi marquée, dans d'autres secteurs de l'économie, et auprès d'autres employeurs.

Troisièmement, pendant les années où le taux de chômage était élevé, au début des années 1980, entre 1980 et 1985, beaucoup de personnes cherchaient du travail et ainsi, beaucoup d'employeurs, y compris le gouvernement fédéral, cherchaient à recruter les meilleures personnes possibles. Nombre d'entre elles avaient non seulement des diplômes collégiaux et universitaires mais également une certaine expérience. Ainsi, les personnes recrutées étaient légèrement plus âgées. Ce n'est pas un facteur très important, mais c'est un des facteurs qui expliquent la situation.

Ainsi, dans les deux derniers rapports annuels, nous avons déterminé qu'il s'agissait là d'une question importante et nous avons collaboré étroitement avec les ministères et organismes fédéraux, accroissant nos efforts en ce sens de façon marquée, pour embaucher des diplômés des collèges et universités. Ainsi, les nouvelles recrues peuvent assurer un déplacement au fil des ans et remplacer ce nombre important de personnes qui sont dans la quarantaine et qui vers l'an 2000 commenceront, de façon massive, à prendre leur retraite.

Le député a parfaitement raison. Il est vrai qu'il existe un groupe très important dans cette catégorie d'âge. Une surveillance étroite, ainsi que les mesures qu'on a déjà prises, nous permettront d'éviter une catastrophe en aval lorsque ces personnes commenceront à prendre leur retraite.

**Mr. Wilson:** Ces commentaires me poussent à vous poser une ou deux petites questions. Je crois que vous avez dit dans votre rapport, et vous venez de le répéter, qu'on avait embauché en 1976 30 000 nouveaux employés. Pourquoi avait-on embauché autant de personnes?

**Mme Labelle:** La Fonction publique comptait à l'époque un nombre beaucoup plus grand de membres. Il y avait donc plus de personnes qui prenaient leur retraite. Il y avait plus de place pour les nouvelles recrues. Jusqu'à environ 1976, la

[Text]

suddenly stopped. There were a few periods of reductions and then stability in size, generally. That was one of the main reasons. But there was also quite a lot of mobility. Employment was high and people could readily move. So it was not only retirements from the Public Service but also resignations. There was a high intake but also a high level of departures at that time.

[Translation]

Fonction publique embauchait toujours plus de gens. Puis, cette augmentation a pris fin. Il y a eu quelques périodes de réduction puis une certaine stabilité à commencer à caractériser la Fonction publique. C'était là une des principales raisons. Il y avait d'ailleurs beaucoup de mobilité. Il y avait beaucoup d'emplois et les employés n'hésitaient pas à se déplacer pour avoir un meilleur emploi. Donc, il n'y avait pas simplement les retraites, mais également les démissions de la Fonction publique. Il y avait beaucoup de nouvelles recrues, mais il y avait également beaucoup de départs.

• 1025

**The Chairman:** Quite similar to the House of Commons, Mr. Wilson. We are on a high level of Departure as well.

**Mr. Wilson:** You are saying there was a higher turnover, obviously.

**Ms Labelle:** Yes, but also growth. In a period of seven or eight years during the late 1960s, early 1970s, the Public Service grew by about 100,000, with many new programs.

**Mr. Wilson:** It was 1968 to 1976, roughly.

**Ms Labelle:** Exactly.

**Mr. Wilson:** There are various references in the material to levels of morale. I assume these in turn relate to possibilities of advancement and perception in the person's mind, whether they are being rewarded, whether they have a future, and so on. Does the composition of the Public Service as it now is, with this bulge we have referred to, in fact block the ambitions and the objectives and the goals of a lot of the younger people in the Public Service? Have you experienced problems, expressions of concern, from these people who feel there may be blockage as a result of these numbers above them?

**Le président:** C'est un peu semblable à la Chambre des communes, monsieur Wilson, où bon nombre de personnes doivent partir.

**M. Wilson:** Vous dites donc qu'il y a un taux de roulement très élevé.

**Mme Labelle:** Oui, mais il y a également une certaine croissance. En sept ou huit ans, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, en raison de nombreux nouveaux programmes, quelque 100,000 nouvelles recrues sont devenues membres de la Fonction publique.

**M. Wilson:** C'était environ entre 1968 et 1976.

**Mme Labelle:** C'est exact.

**M. Wilson:** On parle à plusieurs endroits dans ce document du moral des troupes. Je suppose que cela dépend dans une large mesure des promotions accordées et cela dépend si l'employé a l'impression d'être récompensé pour un travail bien fait, s'il a l'impression d'avoir un avenir au sein de la Fonction publique. Est-ce que la composition de la Fonction publique actuelle, avec ce groupe plus important en fonction de la catégorie d'âge, nuit aux ambitions et aux objectifs de nombre des plus jeunes employés? Y a-t-il eu des problèmes à cet égard? Les plus jeunes employés ont-ils manifesté des préoccupations car ils craignent peut-être que le grand nombre de personnes qui occupent des postes supérieurs les empêchent d'être promus?

**Ms Labelle:** Yes, there are some employees who really worry whether their future will bring about as many opportunities for promotions as the past did. When we were in the 1970s I think people were being promoted at a rate that was so fast it did not give them much of a chance to learn how to do their jobs—yearly, every 18 months, especially in the lower echelons of occupational groups. We have been looking at level and time in positions to try to get a sense of what was happening in these last numbers of years. In pretty well all occupational groups there has been an increase of about one year or more on average in the time public servants spend at their level than about six or seven years ago. In time and position we have something similar, although probably a bit less of an increase, if I am not mistaken. So there has been a shift.

**Mme Labelle:** Oui, certains employés se demandent si leur avenir est aussi reluisant qu'il l'aurait été il y a quelques années. Pendant les années 1970, il y avait tellement de promotions, et ce à un rythme si rapide, que les gens n'avaient pas vraiment l'occasion d'apprendre comment faire le travail de façon appropriée. Il y avait des promotions à tous les 12 ou 18 mois, tout particulièrement aux échelons les plus faibles des groupes professionnels. Afin d'analyser ce qui s'est produit pendant ces années, nous avons étudié les niveaux des postes et les périodes d'occupation de ces derniers. Dans presque tous les groupes professionnels aujourd'hui, l'employé passe environ un an de plus à un niveau avant de recevoir une promotion. On a comparé la situation d'aujourd'hui à celle qui prévalait il y a six ou sept ans. Il en va de même pour la période pendant laquelle un employé occupe un poste, quoique cette augmentation n'est pas aussi marquée. Il y a également eu un changement à cet égard.

We are also looking at retention right now, having taken note of those average increases; not massive, but some increases at time and level. We are now carrying a study to look at the retention rates and try to determine whether

Nous étudions actuellement le temps passé dans un poste, puisque nous avons pris note de ces augmentations moyennes. Il y a eu des augmentations au point de vue de la période passée à un niveau donné. Nous procérons

## [Texte]

some of these factors might have had an impact on people leaving the Public Service. I think when we recruit people we invest. As we develop people to get them to learn how to do their jobs and do their jobs well, it is again an investment. It is important to have people who feel they are contributing, who have a sense of ownership of their work and of the service they give, and this is what drove us to look at retention. Within the next month or so we should have information on that, to try to see whether public servants today are leaving the Public Service in larger numbers than they did in the past, and if so, in what occupational groups. Is it at a particular level, as opposed to another level? Is it more in a given region or department?

Mr. Chairman, we will be very pleased to share this with members of this committee as we have it, because it is an important input.

**The Chairman:** Could you put a timeframe on that, Ms Labelle?

**Ms Labelle:** Mr. Chairman, I think by the month of May, if not before, we should have it. May is reasonable for us to have that information.

**Mr. Wilson:** For the person on the street the question might be what room is there for a highly competent young person entering the bureaucracy to move through it? What restrictions are there in terms of the seniority provisions and whatever other contractual arrangements there are? I want to get around to this business of merit and how you resolve the constant conflict between rewarding merit and performance with restrictive measures in contracts that relate to seniority and a number of other criteria.

• 1030

**Mrs. Labelle:** I see two points on this issue. In 1989 we recruited about 10,000 Canadians to the Public Service; 10,000 is a large number of people. It still provides a lot of opportunities to Canadians to serve their country by joining the federal Public Service.

It is not as high as it was, but it is significant, and it is important to make sure Canadians across the country know of opportunities as they open, that they have a good chance to apply, and that we select the best people for these positions.

So 10,000 is still a significant number, and—

**Mr. Wilson:** Excuse me for interrupting, but I do not want the chairman to say this is my last question and then not have it answered.

After these competent people enter the Public Service, what future is there for them? What obstacles are they going to run into that they might not run into elsewhere?

## [Traduction]

actuellement à une étude afin de déterminer les taux de maintien dans un poste et essayer de découvrir si certains de ces facteurs ont pu influencer certains de ceux qui ont décidé de quitter la Fonction publique. Je crois que lorsque l'on recrute des gens on investit. Lorsqu'on forme les gens, qu'on leur apprend comment faire leur travail, et bien le faire, c'est à nouveau une forme d'investissement. Il est important que les employés pensent qu'ils contribuent quelque chose, qu'ils ont un rôle important à jouer, un service important à offrir, et c'est pourquoi nous avons décidé d'étudier la question. Au cours du prochain mois nous devrions disposer de renseignements sur la question. Nous essaierons de déterminer si les fonctionnaires d'aujourd'hui quittent la Fonction publique en plus grand nombre que par le passé. Dans l'affirmative, nous voulons déterminer dans quels groupes professionnels cela se produit. Est-ce que ce problème se retrouve à un niveau particulier? Est-ce que ce problème se retrouve plus dans une région ou au sein d'un ministère?

Monsieur le président, nous serons heureux de vous fournir ces renseignements dès que le rapport sera disponible. C'est une question fort importante.

**Le président:** Madame Labelle, quand ce document sera-t-il disponible?

**Mme Labelle:** Monsieur le président, je crois que d'ici le mois de mai, ce document devrait être disponible. Nous devrions certainement l'avoir à ce moment-là.

**M. Wilson:** Monsieur tout-le-monde se demande peut-être si une jeune personne très compétente qui devient fonctionnaire a des chances de promotion? Quelles restrictions existe-t-il au niveau de l'ancienneté? Y a-t-il des dispositions contractuelles spéciales? Je voudrais bien comprendre cette question du mérite. Je voudrais savoir comment on réconcilie d'une part la nécessité de reconnaître le mérite et la performance et d'autre part l'adhésion aux contrats négociés prévoyant des mesures strictes concernant l'ancienneté et d'autres critères.

**Mme Labelle:** Il y a deux choses ici. En 1989, nous avons recruté quelque 10,000 Canadiens à la Fonction publique. La Fonction publique fédérale offre donc aux Canadiens bien des débouchés pour qu'ils puissent servir leur pays.

Le recrutement n'a pas l'ampleur qu'il avait autrefois mais quand même, il n'est pas négligeable et il est important de veiller à ce que les Canadiens des quatre coins du pays soient au courant des débouchés au fur et à mesure qu'ils se présentent, de veiller à ce qu'ils puissent poser leur candidature, et de garantir que nous retenons les meilleurs candidats.

Dix mille postes, ce n'est donc pas négligeable et...

**M. Wilson:** Excusez-moi de vous interrompre. Je voudrais éviter que le président me signale que c'est ma dernière question et qu'elle demeure sans réponse.

Une fois que ces gens compétents sont titulaires d'un poste à la Fonction publique, quelle est leur avenir? A quels obstacles se heurteront-ils qu'ils ne rencontreraient pas ailleurs?

[Text]

**Mrs. Labelle:** Promotion in the Public Service is based on the relative assessment of candidates for each job that opens, and seniority is not a factor unless you have three or four people of completely equal value. This seldom happens, but when it does, the length of time an individual has been in the service may predominate.

We use merit as a basis for promotion as opposed to other factors like seniority. This provides recent arrivals with an equal opportunity to be measured against those in subsequent jobs. As a result, the best person should win those promotions as they come up.

**The Chairman:** I cannot come back to it now, but I want to remind the committee of my earlier statement that an exclusion order inhibits key people with initiative and a great deal to offer from going into the Public Service.

I will pursue that question at a later time.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** Monsieur le président, ma question s'adresse à M<sup>me</sup> Labelle. Je me réfère à sa déclaration préliminaire du 22 mars. À la page 3 de votre texte, madame Labelle, vous disiez ceci:

Outre les améliorations précitées à l'égard du système de dotation, la Commission a considérablement appuyé le programme quinquennal de réaménagement des effectifs du gouvernement qui vise à réduire les effectifs de la Fonction publique de 15,000 personnes d'ici 1990-1991.

Pouvez-vous m'expliquer cette déclaration?

**Mme Labelle:** Monsieur Bellemare, le but de notre énoncé était d'indiquer que, vu la décision du gouvernement de réduire les effectifs, le rôle que nous avons joué à ce moment-là, de concert avec les ministères et les syndicats, a été de nous assurer que le plus grand nombre possible d'employés de la Fonction publique puissent être remplacés à l'intérieur de la Fonction publique, afin de réduire l'impact négatif de cette réduction sur les personnes et d'éviter au plus grand nombre de personnes possible de se retrouver sans emploi.

• 1035

Je pense qu'en gros, notre approche a évité à plusieurs milliers de fonctionnaires du gouvernement fédéral de se retrouver dans la rue. En ce moment, après les quatre premières années de la réduction, environ 850 ou 880 fonctionnaires ont été mis à pied sur un total de plusieurs milliers. Évidemment, on voudrait que cela soit zéro.

D'autre part, un certain nombre de ces fonctionnaires n'étaient pas mobiles, ne pouvaient pas se déplacer, et vivaient dans des communautés où le gouvernement fédéral ne pouvait pas leur offrir d'autre travail.

C'était le sens de notre intervention, monsieur Bellemare. Nous voulions indiquer qu'à la Commission, nous avions pris la décision de faire tous les efforts nécessaires, de concert avec les groupes que j'ai mentionnés, pour essayer de replacer le maximum d'employés affectés par la réduction.

[Translation]

**Mme Labelle:** Les promotions dans la Fonction publique sont accordées suivant une évaluation relative des candidats pour chaque poste à combler et l'ancienneté n'intervient pas à moins que trois ou quatre candidats soient d'une compétence tout à fait égale. C'est très rare, et quand cela se produit, les années de service d'un employé sont prises en considération.

Le mérite est le fondement des promotions plutôt que d'autres facteurs comme l'ancienneté. Ainsi, les nouvelles recrues ont les mêmes possibilités que les autres de postuler un emploi par la suite. Par conséquent, le meilleur candidat devrait obtenir la promotion qui s'offre.

**Le président:** Je m'abstiens de revenir sur la question immédiatement, mais je tiens à rappeler aux membres du Comité ce que j'ai dit plus tôt, à savoir qu'une ordonnance d'exclusion empêche des gens fort compétents, faisant preuve d'initiative et boursés de talent de faire partie de la Fonction publique.

Je vais y revenir plus tard.

**Mr. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Chairman, my question is to Mrs. Labelle. In her opening statement, March 22 last, we read on page 3:

Other than the above mentioned improvements in our staffing system, the Commission has given great support to the 5 year redistributing program in order to down size the public service, with a reduction of 15,000 people by 1990-1991.

Can you explain that statement?

**Mrs. Labelle:** Mr. Bellemare, by this statement, we wanted to indicate that in view of the government's decision to reduce the size of the public service, our role was to make sure that the maximum number of public servants would be relocated within the public service in order to lessen the negative impact of those cuts and to reduce the number of people who would become unemployed as a result of those cuts.

In general, I think that our approach has prevented the loss of several thousand federal public service jobs. At this point, after the first four years of down sizing, between 850 and 880 public servants have been laid off, out of a total of several thousand. Obviously, we would have liked to reduce these job losses to zero.

It should also be noted that some of these public servants were not mobile: They were unable to move and lived in communities where the federal government could not offer them another position.

That is what was meant by our presentation, Mr. Bellemare. We wanted to indicate that at the PSC, we had decided to do everything we could, in cooperation with the groups I mentioned, to try and redeploy as many employees as possible who were affected by down sizing.

## [Texte]

**M. Bellemare:** J'ai devant moi un chiffre tiré de votre rapport: 15,000 années-personnes d'ici 1990-1991. On a aussi mentionné, un peu plus tôt durant cette réunion, le chiffre de 12,000. Jusqu'à maintenant, combien de ces postes ont été abolis? Est-ce 15,000 ou 12,000?

**Mme Labelle:** Je vais laisser à M. Clark le soin de répondre à cette question, mais auparavant, je voudrais vous faire remarquer qu'au-delà des années-personnes, il y a eu les personnes. Beaucoup plus de personnes ont été affectées par la réduction de l'effectif. De 23,000 à 24,000 personnes ont été affectées par la réduction. Par exemple, il y avait des employés à terme prolongé.

Jusqu'à maintenant, 853 personnes ont été mises en disponibilité depuis le début. M. Clark peut vous parler des années-personnes.

**M. Clark:** Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, dans la partie I, au chapitre qui traite des années-personnes, on parle d'une réduction totale de 23,542 années-personnes si on additionne toutes les réductions dans chaque ministère pendant cette période de cinq ans; mais on a ajouté d'autre part 11,165 années-personnes dans les programmes nouveaux. Donc, le chiffre net est d'environ 12,000. C'est le nombre net des réductions.

**M. Bellemare:** Combien de ces 12,000 postes sont devenus des postes à contrat? Est-ce que ces 12,000 années-personnes ont été complètement anéanties, ou si les tâches effectuées dans le cadre de tous ces postes ou d'une partie de ces postes ont été octroyées à contrat?

• 1040

**M. Clark:** Je crois, monsieur Bellemare, que le président a posé à peu près la même question à la dernière réunion. On n'a pas de réponse exacte à ce chapitre, mais on donnera au Comité d'ici quelques jours une estimation du chiffre total en dollars et l'équivalent en années-personnes en ce qui concerne les personnes engagées à contrat pendant cette période-là.

**The Chairman:** I wonder if it would be possible to have that information to the committee by Thursday. We are going to have Public Service 2000 here on Thursday, and it would be very useful.

**M. Bellemare:** Durant cette réunion, on a aussi mentionné que 10,000 personnes ont été engagées l'an passé, en 1989. Est-ce que cela affecte les 12,000 personnes qui ont été congédiées? Est-ce qu'on tient compte de ces 10,000 personnes qui ont été engagées dans le calcul qu'on a ici?

**Mme Labelle:** Non. Monsieur le président, ce recrutement à la Fonction publique touche des postes qui sont devenus vacants. Pour ces postes, nous n'avions pas, à l'intérieur de la Fonction publique, suffisamment de

## [Traduction]

**Mr. Bellemare:** I have here a figure from your report, 15,000 person-years by the year 1990-1991. Earlier at that meeting, the figure of 12,000 positions was also mentioned. How many of these positions have been eliminated up until now? Is this figure 15,000 or 12,000 jobs?

**Mrs. Labelle:** I shall let Mr. Clark answer this question, but first, I would like to point out to you that not only person-years, but also persons, are involved here. The number of individuals affected by down sizing was greater than the number of person-years eliminated. Between 23,000 and 24,000 persons were affected by down sizing. For example, there were long term contract employees.

From the beginning of this exercise up until now, 853 persons have been laid off. Mr. Clark can tell you about the person-years.

**M. Clark:** As I was saying earlier, in part 1, in the chapter dealing with person-years, we mention a total reduction of 23,542 person-years, including all person-years eliminated in every department over the entire 5-year period; however, this figure also included 11,165 person-years from new programs. So the net figure is approximately 12,000. That is the net number of positions eliminated.

**M. Bellemare:** How many of these 12,000 positions became contractual? Have these 12,000 person-years been completely eliminated, or have some or all of the duties associated with those positions been contracted out?

**M. Clark:** Mr. Bellemare, I believe the Chairman asked roughly the same question at the last meeting. We do not have a specific answer to it, but within a few days we shall provide the Committee with an estimate of the total dollar value and the equivalent person-years of positions contracted for during that period.

**Le président:** Pouvez-vous envoyer ces renseignements au Comité d'ici jeudi? Ces données nous seront utiles lors de la comparaison ce matin-là du groupe Fonction publique 2000.

**M. Bellemare:** During that meeting, it was also noted that 10,000 persons were hired last year, that is, in 1989. Do these hirings affect the 12,000 persons who lost their jobs? Do the figures we have before us take into account these 10,000 new hirings?

**Mrs. Labelle:** No. Mr. Chairman, the purpose of these hirings by the Public Service was to staff vacant positions, for which no candidates or not enough candidates were available within the Public Service to make an appropriate selection.

[Text]

personnes pour pouvoir faire une sélection appropriée, ou nous n'avions pas d'individus en place. C'est un intrant, mais cela ne remplace pas des gens. Avant d'aller à l'extérieur de la Fonction publique, la Commission de la Fonction publique examine chaque poste. Avant de doter tout poste, on nous fait une demande. Nous avons l'inventaire de ceux qui doivent être placés parce que leur poste a été aboli. Nous regardons immédiatement la liste des fonctionnaires qui ont besoin d'un emploi et, si nous jugeons que ces gens-là sont qualifiés, nous demandons aux gestionnaires qui ont un poste à combler de regarder cette liste afin de voir si un employé excédentaire ne pourrait pas combler le poste en question. C'est de cette manière-là qu'on a réussi à placer un aussi grand nombre de nos fonctionnaires.

Si nous n'avons pas de fonctionnaires qualifiés, nous allons à l'extérieur, mais seulement après avoir fait cette vérification.

**M. Bellemare:** Pendant la période de cinq ans se terminant l'an passé, 12,000 personnes ont été remerciées de leurs services.

**Mme Labelle:** Non; 12,000 années-personnes ont été abolis. Beaucoup plus de personnes ont été affectées, mais jusqu'à maintenant, nous n'avons pas réussi à remplacer 853 personnes qui ont été déclarées excédentaires. Ces gens-là ont très peu de chance d'être remplacés à l'intérieur de la Fonction publique. Tous les autres, en grande partie, ont été remplacés; certains d'entre eux peuvent avoir décidé de quitter la Fonction publique, parce qu'il y en a qui ont quitté.

**The Chairman:** There is another side to this question you might want to bring in here. How many public servants have left the Public Service because they did not want move to another region of Canada when a government department or section thereof or agency moved?

**Mrs. Catterall:** How many took a lower-level position?

**Mme Labelle:** Je pense que ce sont des chiffres qu'on peut vous remettre. Nous gardions religieusement toutes les données touchant la réduction de l'effectif et l'impact de cette réduction sur les personnes. Je voudrais voir ce qu'on a comme information à ce sujet-là. On sait combien de personnes ont décidé de quitter la Fonction publique. On sait aussi combien de personnes ont été déclarées excédentaires parce qu'elles n'étaient pas mobiles et qu'il n'y avait pas d'autres emplois dans la région où elles habitaient.

• 1045

**M. Bellemare:** Est-ce qu'on peut avoir la ventilation de vos 10,000 recrues de l'an passé? Combien de gens étaient à temps partiel, combien de gens étaient à terme, et combien de gens étaient à contrat?

**Mme Labelle:** Quand nous parlons des 10,000 personnes qui ont été recrutées, nous parlons de postes indéterminés ou de postes à terme d'au-delà de six mois.

Si ma mémoire est fidèle, 50 p. 100 étaient des postes à terme d'au-delà de six mois; pour le reste, il s'agissait de postes indéterminés. Ceci ne touche pas les contrats. Les contrats personnels de service ne sont pas de la responsabilité de la Commission de la Fonction publique. C'est à l'intérieur de chaque ministère que ces décisions se prennent.

[Translation]

Although these persons were hired, they did not displace anyone. Before deciding to hire outside the Public Service, the PSC examines each position. Before any position is staffed, a staffing request must be made to the Commission. We have an inventory of persons who must be given preference because their positions have been eliminated. The first thing we do is to look at this list of public servants whose positions have become redundant and, if we consider that they are qualified, we ask the managers with positions to be staffed to consider these candidates. That is how we have been able to rehire so many of our public servants.

If there are no qualified public servants, we look outside the Public Service, but only after having made this initial check.

**M. Bellemare:** During the 5 year period ending last year, 12,000 individuals lost their jobs.

**Mrs. Labelle:** No; 12,000 person-years were eliminated. Many more individuals were affected, but up until now, we have not been able to rehire 853 persons whose positions became redundant. These individuals have very little chance of being rehired within the public service. Nearly all the others have been rehired; some of them may have decided to leave the public service; in fact, some have left.

**Le président:** Il y a un autre aspect de cette question dont il convient peut-être de discuter. Combien de fonctionnaires ont quitté la Fonction publique suite au déménagement de ministères ou d'une agence du gouvernement, ne voulant pas déménager dans une autre région du Canada?

**Mme Catterall:** Combien d'entre eux ont accepté un poste à un niveau inférieur?

**Mrs. Labelle:** I think we can provide you with these figures. We are very careful to keep all the data concerning staff down sizing and its impact on individuals. I shall see what information we have on those questions. We know how many individuals decided to leave the Public Service. We also know how many were declared redundant because they were unwilling to move and no other positions were available in their region.

**M. Bellemare:** Can we have a breakdown of last year's 10,000 hirings? How many of them were part time, full time and contractual employees?

**Mrs. Labelle:** When we say that 10,000 persons were hired, we include indeterminate and term positions of over 6 months duration.

If I remember correctly, 50% of those hirings were for term positions of over 6 months duration; the rest were permanent positions. These positions have nothing to do with contracts. Personal service contracts are not the responsibility of the Public Service Commission, but result from decisions made within each department.

[Texte]

**M. Bellemare:** Vous avez divisé cela entre deux groupes: 50-50. Savez-vous quelle proportion a été allouée à chaque groupe cible dans le cadre de l'équité en matière d'emploi?

**Mme Labelle:** Il y a deux aspects à cela. Premièrement, nous essayons, par différents moyens, de retracer les différents groupes visés par l'équité en matière d'emploi sur les campus des universités et des collèges, afin de nous assurer que ces personnes soient invitées à faire des demandes à la Fonction publique fédérale. Nous pouvons vous donner de l'information sur la répartition de ces groupes parmi les 10,000 personnes que nous avons recrutées. Je n'ai pas cette information en main aujourd'hui.

**M. Bellemare:** Parlons de la description des tâches. Est-ce qu'il y a un certain *monitoring* de la description des tâches? On entend parfois dire en coulisses que les descriptions de tâches sont souvent écrites par le superviseur alors que c'est son collègue ami qui postule le poste.

**M. Capello:** Il y a probablement des cas comme celui-là, mais la plupart des descriptions de tâches doivent être approuvées par le superviseur du gérant en question. Dans tous les cas, nous avons une norme qui décrit une position clé dans chaque classification.

Nous avons environ 69 normes ou positions clés. En anglais, on dit les *benchmarks*. On suit les *benchmarks* quand on rédige les descriptions de tâches du reste de ce groupe-là. Par exemple, nous avons une description de tâches pour un commis CR-5 qui doit être conforme à la norme de ce groupe-là. Ensuite, on peut suivre cela pour décrire les fonctions d'un nouveau poste.

**The Chairman:** Under your previous question, Mr. Bellemare, with regard to the Equity Program, I wonder if the committee could have a breakdown of how many of the 10,000 new employees were hired under it.

**M. Bellemare:** Parlons des offres d'emplois. J'imagine qu'on parle ici de nouveaux emplois. M. Dye a dit dans son rapport de 1985 qu'il fallait de 130 à 165 jours pour combler un poste, si j'ai bonne mémoire.

• 1050

N'ayant jamais travaillé à la Fonction publique, je ne peux pas l'affirmer avec certitude, mais j'ai l'impression que les postes sont souvent comblés provisoirement, surtout si c'est une position alléchante, à un niveau assez élevé. Une personne occupe le poste pendant quatre, six ou huit mois. Cette personne peut être un ami ou un collègue du superviseur. On ne sait jamais pourquoi cette personne-là comble provisoirement l'emploi. Avez-vous des données sur le nombre de personnes qui occupaient des postes provisoirement et qui ont par la suite été nommées à ces postes? J'ai l'impression que près de 100 p. 100 des gens qui comblent un poste provisoirement finissent par obtenir ce poste en permanence.

**Mme Labelle:** Il y a plusieurs aspects à cette question. D'une part, la Commission de la Fonction publique a réintroduit, l'an passé, un règlement concernant l'intérimat des postes. Nous avons fait ceci après avoir consulté les

[Traduction]

**Mr. Bellemare:** You divided this figure into two equal groups. Do you know what proportion of these positions were allocated to members of employment equity target groups?

**Mrs. Labelle:** There are two aspects to your question. Firstly, we try using a number of means to identify members of the various employment equity target groups on university and college campuses, to ensure that they are encouraged to apply to the Federal Public Service. We can give you information on how many members of these groups are among the 10,000 persons hired. I do not have this information with me today.

**Mr. Bellemare:** I would like to talk about job descriptions. Is there some monitoring of job descriptions? We sometimes hear through the grapevine that job descriptions are often tailor-made by supervisors for their friends or colleagues who are applying for a position.

**M. Capello:** There are probably cases where that happens, but most job descriptions must be approved by the appropriate supervisor or manager. There is always a standard describing benchmark positions for each classification.

There are about 69 standards or benchmark positions. They serve as a guide when job descriptions are written for other positions within a given group. For example, a job description for a CR-5 Clerk position must correspond to the standard for that group. We can also use these benchmark job descriptions to describe the duties of a new position.

**Le président:** Pour faire suite à la question de M. Bellemare sur l'équité en matière d'emploi, je demanderais aux témoins de fournir au Comité la ventilation des membres de ces groupes parmi les 10,000 nouvelles recrues.

**Mr. Bellemare:** I would like to talk about offers of employment. I imagine that these are new positions. If I remember correctly, in his 1985 report, Mr. Dye stated that it takes between 130 and 165 days to staff a position.

Since I have never worked in the Public Service, I cannot say for sure, but I have the impression that positions—especially attractive positions at a fairly high level—are often staffed on an acting basis. Someone can occupy a position for four, six or eight months. That person can be the supervisor's friend or colleague. It is never known why that individual was given the acting appointment. Do you have any information on the number of acting appointees who subsequently are appointed to their position on a permanent basis? I have the impression that this figure is nearly 100%.

**Mrs. Labelle:** There are a number of aspects to your question. Firstly, last year the PSC reintroduced a regulation concerning acting positions. This was done after consultation with the unions. We concluded that where positions were

[Text]

syndicats. Nous sommes arrivés à la conclusion que si une personne occupait un poste à titre intérimaire pendant plus de quatre mois, le gérant devait publier une affiche pour permettre aux autres employés de faire appel. Plus la période d'intérimat est longue, plus la personne en place peut acquérir de l'expérience et avoir ainsi une longueur d'avance.

Nous disons aux ministères que nous ne prônons pas l'intérimat, mais que s'ils doivent se servir de l'intérimat, ils doivent le faire avec beaucoup de prudence. Cela peut se faire de différentes manières. Par exemple, on peut faire la rotation de tous ceux qui pourraient postuler le poste, de sorte que chacun a des chances égales, surtout dans le cas de postes qu'on ne voit pas à l'extérieur de la Fonction publique. On peut aussi installer une personne qui ne postulera pas ce poste.

Il y a plusieurs raisons à l'intérimat. Prenez quelqu'une qui est en congé de maternité. On doit remplacer cette personne. Comme cette personne doit revenir à son poste, on ne peut pas la doter d'une manière permanente. Quelqu'un prend une année de congé pour aller étudier à l'université, et il revient à son poste. On ne peut pas combler ce poste-là d'une manière indéterminée. Donc, on doit se trouver des moyens du bord pour s'assurer que dans ces situations-là, aucun tort n'est causé aux autres. À la Commission, ce secteur nous préoccupe toujours.

**The Chairman:** Your time is up, Mr. Bellemare.

**Mme Labelle:** Je m'excuse, monsieur le président. J'ai commencé à parler de l'intérimat et je n'ai pas terminé.

En ce qui concerne les 10,000 personnes que nous avons recrutées l'an passé, dans la grande majorité des cas, ces gens n'occupaient pas leur poste par intérim. Ce sont des gens qui sont entrés à la Fonction publique après avoir été évalués relativement à leurs pairs; ils faisaient une demande de l'extérieur. C'est une situation différente. Lorsqu'on parle d'intérimat, dans la grande majorité des cas, on parle de gens qui sont déjà à l'intérieur de la Fonction publique et qui pourraient postuler un poste vacant pour obtenir une promotion.

**M. Bellemare:** Donc, vous nous donnerez plus tard le nombre de personnes qui ont obtenu leur poste après une période d'intérimat.

**Mme Labelle:** Oui.

• 1055

**Mr. Wilson:** Mr. Chairman, I just have one short question which could be responded to in writing. It is one that we hear constantly out on the street. Does the Public Service lead the private sector in terms of compensation, benefits, pay, etc.? Is there monitoring done in that way? Are there reports available and does the Public Service in fact lead the way? The answer might be somewhat detailed and you might feel free to submit whatever you like to our committee.

**Mr. Clark:** The short answer is no, and yes. No, it does not lead the way; yes, there is a very careful system of monitoring through the pay research bureau. In terms of the statistics for changes; that is, increases over the last number

[Translation]

staffed on an acting basis for longer than four months, managers were obliged to post information about the possibility of appeal by other employees. The longer the acting appointment, the greater the appointee's chances of acquiring experience and thus a competitive advantage.

We tell departments that we are not in favor of acting appointments, but if they are necessary, a great deal of care must be exercised. That can be accomplished in a number of ways. For example, acting appointments can be circulated among all possible applicants, to ensure equal opportunity for everyone, particularly for positions that are not advertised outside the Public Service. We can also appoint an individual who will not apply for the position.

There are a number of possible justifications for acting appointments, such as the need to replace someone who is on maternity leave. Since that person will return to the position, the position cannot be permanently staffed. Another example is an employee who takes a sabbatical year for university studies and returns to the position. This position cannot be staffed on a permanent basis. This means that we must find ways to avoid injustices in these situations. At the PSC, that is an ongoing concern.

**Le président:** Monsieur Bellemare, votre temps de parole est terminé.

**Mrs. Labelle:** Mr. Chairman, excuse me. I have more to say about acting appointments.

By far the majority of the 10,000 persons we hired last year were not acting appointees in their positions. They were people who applied to the Public Service from the outside and joined after a comparative evaluation. Acting appointments are something else again. Most acting appointees are people already working in the Public Service, who may have been interested in applying for a vacant position to obtain a promotion.

**Mr. Bellemare:** So you will provide us later with information on the number of acting appointees who were subsequently hired on a permanent basis.

**Mrs. Labelle:** Yes.

**Mr. Wilson:** Monsieur le président, j'ai une question à laquelle on pourrait me répondre par écrit. C'est une question que l'on entend sans cesse dans la rue. La rémunération, les avantages et les traitements dans la Fonction publique sont-ils supérieurs à ceux du secteur privé? Fait-on des comparaisons à ce sujet? Peut-on consulter des rapports là-dessus? La Fonction publique devance-t-elle le secteur privé à cet égard? Au cas où la réponse serait non, je vous invite à présenter tous les documents que vous jugerez pertinents.

**Mr. Clark:** En deux mots, je vous répondrai oui et non. Non, la Fonction publique ne devance pas le secteur privé. Oui, le Bureau de recherche sur la paye fait systématiquement des comparaisons. Il établit des données

**[Texte]**

of years, the Public Service compensation increases have been consistently just a little behind the level of inflation. The private sector, depending on the stage of the cycle, was a little behind inflation in the mid 1980s, and then at the last part of the economic cycle it got ahead of inflation, whereas the federal Public Service has tended to have increases that have been just under the level of inflation throughout the last five-or six-year period.

That talks about the change, not necessarily the base. The Public Service compensation is based on...there is provided to both sides, the union and the employer sides, this very extensive information about comparisons of various job categories in the public sector. Maybe I could ask Mr. Capello to elaborate a little further on this.

**Mr. Capello:** Mr. Chairman, the review that is done compares wages across the country by occupational groups. As Mr. Clark has mentioned, this data through the pay research bureau is provided both to the unions and management and forms part of the data used in the collective bargaining process. It is fair to say that in the ranges as mentioned by Mr. Clark, certainly in the last two years, the public sector has been behind what has been going on in the private sector, and indeed behind what has been given throughout the provincial governments and municipal governments. In fact, that is one of the claims that has been made over time.

The same thing holds true for the management category. The rates are compared. The rates are reviewed in terms of a survey done and presented to the executive compensation committee chaired by Mr. Burns. Mr. Burns and his committee look at these rates and also make recommendations to the Prime Minister. These too are normally below, and we have comparative data to that effect. I think in both instances, covering all employees in the Public Service, it would be fair to say that the rates right now are slightly below in certain areas.

As Mr. Clark has mentioned, when you look at the start date, because we use national rates, we could vary from city to city because we use a national rate for a lot of our occupational groups and they are negotiated that way in terms of the negotiations with the various unions. Therefore, from city to city they might vary, but on average they would be slightly below what you will find in the private sector and/or maybe on a par with some of the provincial governments—some of the smaller ones. We may be slightly ahead of some of the smaller ones because of regional differences and national rates.

**[Traduction]**

statistiques sur l'évolution. L'augmentation de la rémunération dans la Fonction publique, au cours des dernières années, n'a pas cessé de suivre la marche de l'inflation mais sans la refléter. Suivant le moment de l'observation, on constate que les augmentations dans le secteur privé n'atteignaient pas tout à fait le taux d'inflation au milieu des années 1980 mais au cours du dernier cycle économique, elles les ont dépassés, alors que dans la Fonction publique fédérale les augmentations, en général, sont un petit peu inférieures au taux d'inflation depuis cinq ou six ans.

Ainsi, nous sommes renseignés sur l'évolution, et pas nécessairement sur la base. La rémunération dans la Fonction publique est fondée sur...les deux parties, le syndicat et l'employeur, reçoivent des renseignements très détaillés, comportant des comparaisons entre diverses catégories d'emploi dans le secteur public. M. Capello peut sans doute vous en dire plus long là-dessus.

**M. Capello:** Monsieur le président, l'examen porte sur une comparaison des salaires versés à divers groupes professionnels partout au Canada. Comme l'a dit M. Clark, le Bureau de recherche sur la paye fournit ces données aux syndicats comme au patronat et elles font partie des statistiques dont on se sert pendant la négociation collective. Il est vrai, comme l'a signalé M. Clark, que depuis deux ans, le secteur public accuse un retard par rapport au secteur privé mais aussi par rapport aux gouvernements provinciaux et municipaux. En fait, on revendique depuis longtemps sur ce plan-là notamment.

Il en va de même pour la catégorie de la gestion. On compare les taux. C'est par une enquête qu'on établit la comparaison et elle est présentée au Comité de la rémunération des cadres présidé par M. Burns. Le comité se penche sur les taux et fait des recommandations au premier ministre. Cette rémunération est en général inférieure, comme en témoignent les données comparatives que nous avons. Toutes catégories confondues dans la Fonction publique, on doit reconnaître que les taux actuels sont légèrement inférieurs par rapport à ceux de certaines régions.

En effet, comme M. Clark l'a dit, nous servons de taux nationaux pour bien des catégories professionnelles et il y a des variations d'une ville à l'autre. Quand nous négocions avec les divers syndicats, nous servons des taux nationaux. Cela signifie qu'on peut rencontrer des différences d'une ville à l'autre, mais en règle générale, les rémunérations sont légèrement inférieures à celles du secteur privé. Il arrive parfois qu'elles soient égales à celles de certaines fonctions publiques provinciales, les moins importantes en nombre notamment. Nous nous retrouvons peut-être dans une position légèrement plus favorable que les petites provinces à cause des différences régionales et des taux à l'échelle nationale.

• 1100

**Mrs. Catterall:** The problem is that there are a lot of questions to be asked, and I am very glad your committee is doing this, Mr. Chairman. In fact, I wondered if we could not take the excellent questions prepared by staff and simply refer

**Mme Catterall:** Bon nombre de questions peuvent être posées à ce sujet et je me réjouis justement que votre Comité le fasse, monsieur le président. En fait, je me demande si nous ne pourrions pas simplement transmettre les excellentes

## [Text]

them to the officials you have before you and ask them to provide comments in writing, because it is obviously not going to be possible to get to all of them verbally, and then to have those responses incorporated in the *Minutes of Proceedings and Evidence* of the committee's meeting. You may need a motion for that. Perhaps you could advise me.

**The Chairman:** We will be considering whether we are going to have more meetings or not, Mrs. Catterall, and that would be an important factor in the procedure you have suggested.

**Mrs. Catterall:** The second thing I would like to do is go back on my earlier questions, particularly to Mr. Clark, and ask him to have a look at page 6 of the Auditor General's brief to this committee about the increasingly visible leadership role provided by the PCO, and the confusion between that role and those of Treasury Board and the Public Service Commission, and perhaps respond to the committee on some of those points. I think they are crucial as you head into a period of revising legislation affecting so many people.

If I could come back to two specific questions, in both Mr. Clark's and Madam Labelle's responses, and certainly in Mr. Dye's various reports, I heard again the focus on how important delivery to the public and recognition of the role of the front-line employee are in revitalization of the Public Service, and yet I am not detecting any inclusion of those people in coming up with new solutions. Consultation is one thing; involvement and solution-finding is quite another thing.

I am wondering if first Mr. Clark and then Madam Labelle could tell me how often they meet with the deputy ministers or Treasury Board officials or PCO officials, and how often they meet with the various unions or staff associations representing non-management employees.

**Mr. Clark:** Let me take a two-part response to the question. As you and others have mentioned, some of these questions are probably better addressed to John Edwards, Manager of the Public Service.

**Mrs. Catterall:** I have heard that before, but my understanding is that Mr. Edwards is carrying out PS 2000 under the authority of the PCO—Mr. Tellier, whose representative you presumably are here today. Is that right or not right?

**Mr. Clark:** I am happy to answer any questions, but Mr. Edwards is the Manager of the Public Service 2000 process on behalf of the Prime Minister and Mr. Tellier, so he is the person who is advising and helping to put together the various consultation processes.

There is a logistical issue here. Mr. Edwards, myself, Madam Labelle and Mr. Tellier, naturally cannot meet personally with 227,000 employees in the Government of Canada. What we can do is meet with union heads, as we have done and do frequently. I will ask Gerry Capello to describe how much of his work involves meeting with representatives of the unions.

## [Translation]

questions préparées par le personnel aux fonctionnaires qui comparaissent aujourd'hui et leur demander de nous fournir des commentaires écrits, car, de toute évidence, nous ne pourrons poser toutes ces questions et nous pourrions par la suite annexer les réponses au procès-verbal de la réunion du Comité. Il faut peut-être adopter une motion à cette fin. Vous pourriez peut-être me conseiller.

**Le président:** Nous allons d'abord décider si nous allons tenir des séances supplémentaires et cela aura sûrement une incidence sur votre proposition.

**Mme Catterall:** J'aimerais revenir sur les questions que j'ai posées précédemment, notamment à M. Clark. J'aimerais qu'il se reporte à la page 6 que le vérificateur général a présentée à ce Comité et qui traite du rôle de chef de file de plus en plus visible que joue le bureau du Conseil privé et la confusion existante entre ce rôle et celui du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique. Dans sa réponse au Comité, il pourrait aborder certains de ces points qui, à mon avis, sont essentiels à la veille de la révision de lois touchant autant de personnes.

J'aimerais revenir sur deux questions bien précises soulevées dans les réponses fournies par M. Clark et M<sup>me</sup> Labelle et dans les divers rapports présentés par M. Dye. On a de nouveau mentionné l'importance de la prestation des services au public et la reconnaissance du rôle des employés qui assurent ce service dans la revitalisation de la Fonction publique. Cependant, rien n'indique que ces personnes ont contribué à de nouvelles solutions. C'est bien de consulter, mais la participation et la recherche de solutions sont des aspects bien différents.

Dans un premier temps, M. Clark et M<sup>me</sup> Labelle pourraient-ils me dire à quelle fréquence ils rencontrent les sous-ministres ou les fonctionnaires du Conseil du Trésor ou ceux du Conseil privé et à quelle fréquence rencontrent-ils les différents syndicats ou associations d'employés représentant les employés non cadres.

**M. Clark:** Ma réponse comportera deux volets. Comme on l'a déjà dit, M. John Edwards, gestionnaire de la Fonction publique, serait probablement mieux en mesure de répondre à certaines de ces questions.

**Mme Catterall:** C'est ce qu'on m'a déjà dit, mais je crois comprendre que M. Edwards dirige le programme Fonction publique 2000 sous la supervision du Conseil privé, c'est-à-dire M. Tellier, dont vous êtes probablement le représentant ici aujourd'hui. Est-ce exact?

**M. Clark:** Je répondrai volontiers à n'importe quelle question, cependant, M. Edwards est gestionnaire du programme Fonction publique 2000 au nom du Premier ministre et de M. Tellier, c'est donc lui qui fournit des conseils et aide à la préparation des différents mécanismes de consultation.

Il s'agit d'une question de logistique. M. Edwards, M<sup>me</sup> Labelle, M. Tellier et moi-même ne pouvons rencontrer personnellement les 227,000 employés du gouvernement du Canada. Nous pouvons cependant rencontrer les leaders syndicaux, ce que nous avons fait et continuons de faire fréquemment. Je demanderai à Gerry Capello de nous parler des réunions avec les représentants des syndicats.

## [Texte]

What we and all the deputies are trying to do is involve the employees within the departments, within the particular exercises and particular work situations each department faces, so the involvement in Public Service reform, making a better work environment, and improving public service delivery is being done at the branch and division level throughout the Public Service and thus it is not very visible. It is not very visible in the media and it is not very visible to outsiders, but it is going on within the Public Service at all levels.

## [Traduction]

Notre objectif, ainsi que celui de tous les sous-ministres, est d'essayer de faire participer les employés au sein des ministères dans des situations de travail qui leur sont propres. Ainsi, la participation à la réforme de la Fonction publique, qui vise à créer un meilleur milieu de travail et à améliorer la prestation des services au public, s'effectue au niveau des directions et des divisions partout dans la Fonction publique et n'est pas conséquent pas très visible. Pour les médias et les gens de l'extérieur, cette consultation n'est pas très apparente, mais elle se déroule tout de même à l'intérieur de la Fonction publique à tous les niveaux.

• 1105

It is the involvement of the employees in a particular department. Then, of course, there are the more formal consultation processes with the unions, which are going on with each of the task forces, with me personally and with John Edwards, Mr. Tellier, Ms Labelle and myself as a group and so on.

**Mrs. Catterall:** Quite aside from PS 2000 generally, in your role of leadership, as Mr. Dye describes it, how often do you meet with deputy ministers? How often do you meet with representatives of employees below the management level?

**Mr. Clark:** I certainly meet with deputy ministers frequently—every day in some capacity or other. I personally meet with heads of the unions less frequently, maybe weekly or monthly.

Mr. Capello, who is Deputy Secretary, Personnel Policy—and we have another deputy secretary responsible for staff relations—spends a great deal of his time working with employee representatives. May I ask Mr. Capello to give you a bit more detail on that?

**Mrs. Catterall:** Yes, I guess I am looking for on the most senior level as to how the PCO, in its daily relationships, respects what you and Madam Labelle had to say about the importance of the front line and the importance of... If the Public Service is going to be revitalized, this is where it has to be revitalized; what Mr. Dye called values—a number of good phrases he used.

I know Mr. Capello has specific reasons, the functional reasons. In terms of the leadership role, I am not sure how the views of the front line are brought into the leadership role.

**Mr. Capello:** Mr. Chairman, if I might be permitted maybe to assist Mrs. Catterall in this area, we meet with the unions on a regular basis. This would be at least monthly at the National Joint Council. I chair the official side. The staff side is chaired by union member Mr. Meyers, who is elected by the Council of Unions.

We meet to discuss items coming out of National Joint Council policies. These are policies that form part of collective agreements and are negotiated just as they are through the collective bargaining process. Any requests for

Il s'agit de la participation des employés dans un ministère donné. Puis, nous avons les consultations plus officielles avec les syndicats qui se déroulent au sein de chaque groupe de travail. John Edwards, M. Tellier, M<sup>me</sup> Labelle et moi-même participons à ces consultations.

**Mme Catterall:** Abstraction faite du programme Fonction publique 2000, dans votre rôle de chef de file, selon la description de M. Dye, à quelle fréquence rencontrez-vous les sous-ministres? À quelle fréquence rencontrez-vous les représentants des employés non cadres?

**M. Clark:** J'ai des rencontres fréquentes avec les sous-ministres, pratiquement à tous les jours. Je rencontre personnellement les chefs de syndicats de façon moins fréquente, probablement à toutes les semaines ou à tous les mois.

M. Capello, sous-secréttaire à la Direction de la politique du personnel, travaille de façon très assidue avec les représentants des employés. Nous comptons d'ailleurs un autre sous-secréttaire responsable des relations avec les employés. Puis-je demander à M. Capello de vous fournir des précisions supplémentaires à ce sujet?

**Mme Catterall:** Je veux savoir de quelle façon, dans ses activités quotidiennes aux échelons les plus élevés, le Conseil privé met en vigueur ce que vous et M<sup>me</sup> Labelle avez mentionné au sujet de l'importance des employés de première ligne et l'importance de... Si on doit revitaliser la Fonction publique, voilà où on doit le faire. M. Dye a parlé des valeurs et il a d'ailleurs utilisé d'autres termes très pertinents.

Je sais que M. Capello peut nous fournir des raisons bien précises de nature fonctionnelle. Au sujet du rôle de chef de file, je ne sais pas exactement de quelle façon les points de vue des employés de première ligne servent à définir ce rôle.

**M. Capello:** Permettez-moi de fournir des précisions à M<sup>me</sup> Catterall dans ce domaine. Nous rencontrons les syndicats de façon régulière. Le Conseil national mixte se réunit chaque mois. Je préside la délégation patronale. La délégation syndicale est présidée par M. Meyers, qui est élu par le Conseil des syndicats.

Nous nous réunissons pour discuter de points découlant des politiques du Conseil national mixte. Ces politiques font partie des conventions collectives et font l'objet de négociations lors du renouvellement des conventions

## [Text]

changes, for example, where a policy does not cover a situation—obviously all policies cannot cover all permutations and combinations of problems...and then we sit down and we meet with the unions, either with Mr. Bean, Mr. Meyers or a representative from the Professional Institute, Mrs. Craig. We do deal with these issues.

Below that structure there are committees that deal with each and every one of the National Joint Council policies on travel, removal, relocation, meals and mileage. We have close to 20 policies along that line for which there are payments for different services provided by employees to the Crown. We bring out the representation of the people who are saying this does not apply in a certain situation and we need some changes.

This is an ongoing, interactive process. The unions can bring forward problems with respect to policies. We review them normally on a triennial review or they come up cyclically. We sit, we meet, we exchange mandates and terms of reference and we deal with the problems that are caused in the interim to ensure that they are dealing with the areas and are providing a service to employees in terms of the service they provide to the Crown.

This is just a brief overview. There is an interactive process that goes on. There are at least monthly meetings and quarterly meetings; the council of all unions meets quarterly, at which time Mr. Tenace, who is the Deputy Secretary of Staff Relations Branch, and myself, with people who represent senior management across, sit down.

At some of these meetings, we get into the terms of reference and/or the reports. Each committee is chaired usually by either a senior public servant or a person representing the unions. There are representations from union people, either officials or members and, of course, people who are managers or employees in the Public Service. It is an iterative effect that goes on in the process. We deal with problems as they come up through the grievance procedure. So if an individual feels that he or she has not been treated properly under a policy, they can voice that concern through a grievance. It is heard at the committee stage. That committee stage brings up any impasses to the admin committee, which Mr. Meyers and myself chair, and we render decisions. If they are not satisfied with that decision, then they can go to adjudication through the Public Service Staff Relations Board.

• 1115

**Mrs. Catterall:** Mr. Chairman, I know we are short of time, but perhaps I could just ask one question, which I think Mr. Clark should be able to answer. Obviously what Mr. Capello has just described is the administrative aspects and has very little to do with what the Auditor General called a need for a shared vision by all who are delivering government programs and services, the kinds of actions that demonstrate a conviction that people are indeed important and so on. With all respect, those are important things in the employer-employee relationship but are not part of developing the corporate culture of the organization.

## [Translation]

collectives. Nous discutons de toutes demandes de changement lorsque, par exemple, une politique comporte certaines lacunes—de toute évidence, les politiques ne peuvent prévoir tous les changements et toutes les combinaisons de problèmes. Nous nous réunissons alors pour en discuter avec les syndicats, soit M. Bean, M. Meyers ou un représentant de l'Institut professionnel, Mme Craig, en l'occurrence. Nous traitons de ce genre de problèmes.

Sous cette structure, on retrouve les comités qui traitent de chacune des politiques du Conseil national mixte, qu'il s'agisse de déplacement, de renvoi, de déménagement, de repas ou du kilométrage. Nous comptons près de 20 politiques de ce genre qui prévoient des paiements pour différents services fournis par les employés du gouvernement. Nous discutons des points de vue de certaines personnes qui font valoir que telle politique ne s'applique pas dans certaine situation et que des changements sont requis.

Il s'agit d'un processus interactif et continu. Les syndicats peuvent également soulever des problèmes touchant les politiques. Nous procémons normalement à un examen triennal de ces politiques ou encore de façon cyclique. Nous nous réunissons, nous discutons des mandats et nous traitons des problèmes qui se posent dans l'intérim pour s'assurer que nous sommes en mesure d'offrir un service aux employés au service du gouvernement.

Il s'agit là d'un survol rapide. Il s'agit d'un mécanisme interactif continu. Nous tenons au moins des réunions mensuelles et trimestrielles; le conseil de tous les syndicats se réunit à chaque trimestre et M. Tenace, sous-secrétaire de la Direction des relations avec les employés, et moi-même, de concert avec les représentants des cadres supérieurs, participons à ces réunions.

Lors de certaines de ces réunions, nous parlons des mandats, des rapports, ou de ces deux sujets. Chaque comité est habituellement présidé soit par un haut fonctionnaire ou un représentant des syndicats. Ces comités comptent des représentants des syndicats, soit des membres ou des représentants des syndicats et, bien sûr, des gestionnaires et des employés de la Fonction publique. Il s'agit d'un exercice interactif. Nous traitons de problèmes qui sont soulevés lors de la procédure de griefs. Donc, si une personne estime ne pas avoir été traitée correctement en vertu d'une politique, elle peut présenter un grief qui est entendu par un comité. S'il y a impasse, le cas est transmis au comité administratif, présidé par M. Meyers et moi-même, pour décision. Si cette décision n'est pas satisfaisante, la personne peut demander l'arbitrage par l'entremise de la Commission de travail dans la Fonction publique.

**Mme Catterall:** Je sais que nous disposons de peu de temps, mais j'aimerais poser une autre question à laquelle M. Clark devrait être en mesure de répondre. M. Capello vient de nous décrire les aspects administratifs qui touchent très peu au besoin, décrit par le vérificateur général, d'une vision commune pour tous ceux qui contribuent à la prestation des programmes et services du gouvernement, le genre de mesures qui démontrent bien que les personnes sont véritablement importantes. Si vous me permettez, il s'agit là d'éléments importants dans les relations employeur-employés, mais ils ne font pas partie de l'élaboration d'une culture organisationnelle.

## [Texte]

I wonder if Mr. Clark can tell us, and he may again refer us to Mr. Edwards on Thursday, whether in fact it is the case that the legislation for PS 2000 has already been written, was written some months ago, and if so, what the consultative process is all about and what acts are involved for amendment.

**Mr. Clark:** I guess the answer to that question quite simply is, no, of course the legislation has not been written for Public Service 2000. The exercise is only partly completed.

**Mrs. Catterall:** What acts are you looking at for amendment?

**Mr. Clark:** Potentially any acts that have an effect on the way the Public Service is administered—the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act, the Public Service Staff Relations Act and, depending on whether you want to include it in this category, the Public Service Superannuation Act. That is the pension legislation. So what Public Service 2000 task forces are looking at is the whole range of rules and regulations, some of which are based on legislation that might be changed to make the Public Service capable of responding to the needs of Canadians in the year 2000 and less than that.

**Mr. Dye:** Chairman, I just want to comment on the committee's line of questioning regarding statistics. I was listening to the early questions, which were answered fully in my mind, but while being answered fully they were being answered specifically. I think the broader question is the substitution process that is going on. I think later in your questioning, and in the answers, you have promises for information that will bring out the temporary office assistance, the contractors, the term employees, and the substitution effect of those opposite the statistics that have been presented. My sense is that you are going to strike gold on this in terms of an understanding of what is going on.

I, for one, have not read a total understanding of what the payroll and the contractual costs are, what it really means. I have seen a lot of people leave, but I have seen a lot of those people come back as contractors. I think it would be very interesting to Parliament to understand the real relationship of the human resources employed in governing this country.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye. I want to thank Madam Labelle, Mr. Clark, Mr. Dye and other officials for being with us today. This has proven to be a very good start with these two meetings, and I am sure we will have you back again at a later date after hearing from some of the other people involved.

Thank you very much for your indulgence and the important information you have given us. We would also appreciate it if you would follow up today on the information we have requested. I am sure you will.

The meeting is adjourned.

## [Traduction]

M. Clark peut-il nous dire si le texte de loi pour le programme Fonction publique 2000 a déjà été rédigé, si cela a été fait il y a quelques mois et, le cas échéant, à quoi servent les consultations et quelles lois pourraient être modifiées. Il nous demandera peut-être à nouveau de poser la question à M. Edwards jeudi.

**M. Clark:** Ma réponse est simple, c'est non; bien sûr le texte de loi pour le programme Fonction publique 2000 n'a pas été rédigé. Cet exercice n'est qu'en partie complété.

**Mme Catterall:** Quelles lois pourraient être modifiées?

**M. Clark:** En fait, toute loi qui touche à l'administration de la Fonction publique: la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et, si vous tenez à l'inclure dans cette catégorie, la Loi sur la pension de la Fonction publique, la loi sur les pensions. Les groupes de travail du programme Fonction publique 2000 étudieront tous les règlements et règles, dont certains sont tirés de lois qui pourront être modifiées pour permettre à la Fonction publique de répondre aux besoins des Canadiens en l'an 2000 et avant cette date.

**M. Dye:** Monsieur le président, permettez-moi de faire un commentaire sur le type de questions que l'on pose au Comité concernant les statistiques. J'ai écouté les premières questions que l'on a posées et, selon moi, les réponses complètes fournies. Mais cependant, même si on a fourni des réponses complètes, il s'agissait de réponses bien précises. Je pense que la grande question porte sur le processus de substitution qui se déroule présentement. Dans les questions subséquentes et dans les réponses fournies, on fournira de l'information supplémentaire qui permettra de mieux comprendre le rôle du personnel de bureau temporaire, des entrepreneurs, des employés nommés pour une période déterminée et l'effet de substitution que représente l'envers de la médaille des statistiques présentées. J'ai idée que ces informations vous permettront de véritablement comprendre ce qui se passe.

Pour ma part, je n'ai pris connaissance d'aucun document me permettant de vraiment comprendre les frais de personnel et les frais de sous-traitance. Un grand nombre de fonctionnaires ont quitté leur emploi, mais bon nombre d'entre eux sont revenus à titre de sous-traitants. Il sera très intéressant que les représentants du Parlement comprennent les véritables liens qui existent au sein des ressources humaines au service du gouvernement.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Dye. Je tiens à remercier M<sup>me</sup> Labelle, M. Clark, M. Dye et les autres fonctionnaires qui se sont présentés devant notre Comité. Nous avons pris un bon départ avec ces deux séances et je suis persuadé qu'après avoir entendu d'autres témoins, nous vous convoquerons à nouveau.

Je vous remercie de votre patience et des informations très importantes que vous nous avez fournies. Nous vous serions également reconnaissants de bien vouloir donner suite aux demandes de renseignements que nous vous avons présentées. Je suis persuadé que vous allez le faire.

La séance est levée.











FIRST PREMIÈRE  
CLASS CLASSE  
K1A 0S9  
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES

### *From the Treasury Board Secretariat:*

Ian D. Clark, Senior Assistant Secretary;  
G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Policy Branch.

### *From the Public Service Commission:*

Huguette Labelle, Chairman.

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;  
Jacques Goyer, Principal, Audit Operations.

## TÉMOINS

### *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Ian D. Clark, secrétaire;  
G.G. Capello, Direction de la politique du personnel.

### *De la Commission de la Fonction publique:*

Huguette Labelle, présidente.

### *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, vérificateur général;  
Jacques Goyer, directeur principal, Opérations.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, March 29, 1990

Chairman: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le jeudi 29 mars 1990

Président: Len Hopkins

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's Reports relating to reform of the Public Service

### CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 29, 1990

(37)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:40 o'clock a.m., this day in room 308 West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Len Hopkins, Ross Stevenson, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*Acting Member present:* Marlene Catterall replaced Bob Speller.

*In attendance:* From the Library of Parliament: E.R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada. From Public Service 2000: John Edwards, Manager.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), the Committee resumed consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's reports relating to reform of the Public Service.

John Edwards and Kenneth M. Dye made opening statements and answered questions.

At 11:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
Clerk of the Committee

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 29 MARS 1990

(37)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemarre, Len Hopkins, Ross Stevenson, Jack Whittaker et Geoff Wilson.

*Membre suppléant présent:* Marlene Catterall remplace Bob Speller.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général. De Fonction publique 2000: John Edwards, gestionnaire.

En conformité du mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel de 1989 du Vérificateur général, ainsi que de ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique.

John Edwards et Kenneth M. Dye font des exposés et répondent aux questions.

À 11 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, March 29, 1990

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 29 mars 1990

• 0939

**The Chairman:** I call the meeting to order.

This morning we continue the study on the Public Service. In accordance with the mandate of this committee under Standing Order 108.(3) the committee is resuming consideration of paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's report, as well as past Auditor General's reports relating to reform of the Public Service.

Our witnesses this morning are Mr. John Edwards, Manager of Public Service 2000, and Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada. I want to welcome you, Mr. Edwards and Mr. Dye, once again.

Mr. Edwards, first of all I wonder if you would introduce any people you have with you this morning.

**Mr. John Edwards (Manager, Public Service 2000):** Thank you, Mr. Chairman. With me today is Madeleine Ouellet, who is an executive on secondment to me from the Public Service Commission.

• 0940

**The Chairman:** Mr. Dye, do you have someone you want to introduce at this time?

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Yes. Thank you, Chairman. With me again is Mr. Jacques Goyer, the principal responsible for our human resource auditing.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Edwards, do you have an opening statement to give?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, as you and your colleagues are aware, an opening statement on behalf of Mr. Paul Tellier has been tabled with the committee, and I assume it has been circulated in advance of the meeting.

**Statement by Paul M. Tellier**

Mr. Chairman, thank you for inviting me to appear before the Public Accounts Committee to outline for you Public Service 2000, an initiative to renew the Public Service of Canada.

As you are aware, this vital initiative was announced by the Prime Minister on December 12, 1989. It is intended to foster the development of a highly qualified, professional and non-partisan Public Service imbued with a spirit of efficient service to the Canadian public. As such, it constitutes a substantial commitment by the Prime Minister and the Government to an important national policy goal.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Nous reprenons ce matin l'étude de la Fonction publique. En vertu de l'article 108(3) du Règlement et conformément à son mandat, le Comité reprend l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du rapport de 1989 du vérificateur général ainsi que des rapports relatifs à la réforme de la Fonction publique qui ont précédé celui-ci.

Nous avons pour témoins ce matin M. John Edwards, directeur de Fonction publique 2000 et M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada. Messieurs Edwards et Dye, je vous souhaite de nouveau la bienvenue.

Auriez-vous l'obligeance, monsieur Edwards, de présenter les personnes qui vous accompagnent?

**M. John Edwards (directeur, Fonction publique 2000):** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui de Mme Madeleine Ouellet, cadre de la Commission de la Fonction publique qui a été détachée auprès de mes services.

**Le président:** M. Dye, avez-vous des personnes à nous présenter aujourd'hui?

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Certainement, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Jacques Goyer, directeur principal des opérations de vérification des ressources humaines.

**Le président:** Je vous remercie. M. Edwards, avez-vous une déclaration à faire?

**M. Edwards:** Monsieur le président, comme vous et vos collègues le savez, une déclaration d'ouverture au nom de M. Paul Tellier a été déposée devant le Comité et selon toute probabilité elle a été diffusée auprès de tous.

**Allocution d'ouverture de Paul M. Tellier**

Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité à présenter au Comité des comptes publics le projet Fonction publique 2000, dont le but est de renouveler la Fonction publique du Canada.

Comme vous le savez, cette initiative vitale a été annoncée par le Premier ministre le 12 décembre 1989. Elle a pour objet de favoriser l'établissement d'une Fonction publique caractérisée par sa grande compétence, son professionnalisme et son impartialité ainsi que par la qualité de ses services à la population canadienne. Elle représente un engagement fondamental de la part du Premier ministre et du gouvernement à l'égard d'une orientation nationale importante.

**[Texte]**

I have been given responsibility for the implementation of the initiative, under the direction of the Prime Minister and the President of the Treasury Board. In this, I work closely with the Chairman of the Public Service Commission, Huguette Labelle, and the Secretary of the Treasury Board, Ian Clark. John Edwards is the manager of the initiative.

My responsibilities in relation to Public Service 2000 stem from my role as head of the public service, one of my three roles as Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. It is a role to which I have devoted a great deal of attention in my nearly five years in this position, and it has been a subject of great personal interest during my eleven years as a deputy and since my days at the Public Service Commission in the mid-70s. I am confident that this initiative will make a positive contribution to having the kind of Public Service of Canada that Parliament, the Government and the public want.

**What Is It?**

Put simply, the objective of Public Service 2000 is to enable the Public Service of Canada to provide the best possible service to Canadians into the 21st century. This requires a thorough review of the measures necessary to safeguard and promote the efficiency and professionalism of the Public Service.

It is important to note at the outset that reform and renewal are inherent in the culture of the Public Service. This initiative, therefore, is but one step forward in a long reform process, aimed at giving the Public Service the instruments it needs to do the government's business and to serve the Canadian public in the best possible way.

Public Service 2000 will, however, be the first major overhaul of the Public Service since the mid-1960s. It is a major commitment by the Prime Minister and therefore by the Government to a professional, career Public Service that is non-partisan, competent and efficient. As such, it is an action-oriented undertaking from which improvements will result.

**Why Take This Initiative Now?**

The Public Service of Canada is an important national institution. Its efficient and effective functioning is crucial to the ability of the government to discharge fully and in a timely manner its responsibilities to the Canadian public and for the latter to enjoy the rights and benefits flowing from this.

It has become increasingly evident to Ministers and senior officials, as well as to outside observers, that the Public Service is operating under significant restraints. It has been tasked over the years with many new programs and services, increasingly in a period of severe fiscal restraint and with a significant reduction in its personnel.

**[Traduction]**

J'ai reçu la responsabilité de mettre en oeuvre cette initiative, sous la direction du Premier ministre et du président du Conseil du Trésor. Je travaille en étroite collaboration avec la présidente de la Commission de la Fonction publique, Huguette Labelle, et avec le secrétaire du Conseil du Trésor, Ian Clark. La gestion du projet a été confiée à John Edwards.

Mes responsabilités touchant Fonction publique 2000 découlent de mon rôle de dirigeant de la Fonction publique, l'un des trois rôles que j'assume en tant que greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. C'est un rôle auquel j'attache une très grande importance depuis mon entrée en fonction à ce poste, il y a près de cinq ans. J'y ai porté un grand intérêt personnel durant mes onze années comme sous-ministre, et depuis l'époque où je travaillais à la Commission de la Fonction publique au milieu des années 70. Je suis sûr que cette initiative aidera à établir le genre de Fonction publique que veulent le Parlement, le gouvernement et la population.

**De quoi s'agit-il?**

En des termes simples, l'objectif de Fonction publique 2000 est de permettre à la Fonction publique du Canada de fournir le meilleur service possible aux Canadiens à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour ce faire, il faut examiner de près les mesures à prendre pour préserver et promouvoir l'efficience et le professionnalisme dans la Fonction publique.

Il importe de noter dès le départ que la réforme et le renouveau sont inhérents à la culture de la Fonction publique. Cette initiative n'est donc qu'une étape d'un long processus de réforme destiné à donner à la Fonction publique les outils dont elle a besoin pour faire le travail du gouvernement et pour servir les Canadiens le mieux possible.

Toutefois, Fonction publique 2000 représente la première refonte d'envergure de la Fonction publique depuis le milieu des années 60. Il s'agit d'un engagement fondamental de la part du Premier ministre, et par conséquent du gouvernement, envers une Fonction publique qui se caractérise par son professionnalisme, son impartialité, sa compétence et son efficacité. Cette entreprise est axée sur l'action et des améliorations en résulteront.

**Pourquoi prendre cette initiative maintenant?**

La Fonction publique du Canada est une institution nationale importante. Il est crucial qu'elle fonctionne de façon efficiente et efficace si l'on veut que le gouvernement soit en mesure d'assumer entièrement et en temps voulu ses responsabilités à l'égard des Canadiens et si l'on veut que ces derniers puissent se prévaloir des droits et avantages qui leur reviennent de ce fait.

Il est devenu de plus en plus évident aux yeux des ministres et des hauts fonctionnaires, ainsi que des observateurs de l'extérieur, que la Fonction publique opère dans un contexte d'énormes restrictions. Au fil des ans, elle a dû s'occuper de nombreux programmes et services nouveaux, tout en subissant des restrictions

## [Text]

Its traditional institutional structures and controls result in complex administrative regimes which do not always promote the efficient delivery of services to Canadians.

Considerable progress has been made by the Government in the last several years to improve the efficiency and lighten the management controls of the Public Service. This has included: improved management of the government's cash flow; reduced expenditure on overhead; reduced central management direction with concomitant increased accountability; increased attention to public service training and professional development; and new emphasis on consultation with outside interested groups.

More, however, is required to meet the continuing and even accelerating challenges facing the Government and the Public Service as they begin to prepare for the 21st century. Fiscal restraint is with us for the foreseeable future. Issues and institutions are becoming internationalized. Unforeseen developments are arising quickly, requiring rapid and innovative responses. The Public Service, in respect of its institutions and structures, its employment and personnel regime, and its mix of management control and accountability is not well equipped to meet these challenges.

The Prime Minister recognized that this situation required a broader approach to public service reform. He felt that significant change was necessary and he believed that the time was opportune for launching this initiative. He wanted a process that would deliver results and he asked me to work with my deputy ministerial colleagues in this endeavour. This personal leadership and direction by the Prime Minister and the President of the Treasury Board for the goals and process of Public Service 2000 demonstrates the clear commitment of the Government to public service renewal.

## What Are Its Objectives?

The governing principle of Public Service 2000 is to maintain and enhance the Government's commitment to a non-partisan Public Service that is based on excellence, merit and strong professionalism. This is a unique heritage which is valued by Parliament, the Government and the Canadian public.

In seeking to improve the Public Service's support to the Government its quality of service to the public, Public Service 2000 must ensure that all public servants feel themselves to be valued assets of their institution, have the skills and tools to do their jobs well and have a positive sense of their own careers in the Public Service.

## [Translation]

financières de plus en plus sévères et une forte compression d'effectifs. Ses structures institutionnelles et ses mécanismes de contrôle traditionnels donnent lieu à des régimes administratifs complexes qui ne permettent pas toujours de promouvoir la prestation efficiente des services aux Canadiens.

Ces dernières années, le gouvernement a fait des progrès considérables pour accroître l'efficience et alléger les mécanismes de contrôle de la gestion dans la Fonction publique. Mentionnons notamment l'amélioration de la gestion de la trésorerie du gouvernement, la réduction des dépenses au chapitre des frais généraux, la réduction de la tendance à la centralisation de la gestion, accompagnée d'une plus grande obligation de rendre compte, l'attention accrue qui est accordée à la formation et au perfectionnement des fonctionnaires ainsi que l'intensification des consultations auprès des groupes intéressés de l'extérieur.

Toutefois, il faut davantage pour répondre aux défis continus et croissants qui se posent au gouvernement et à la Fonction publique alors qu'ils se préparent pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Nous devons composer avec les restrictions financières pendant un certain temps. Les enjeux et les institutions ont maintenant une portée internationale. Des imprévus surgissent rapidement, nécessitant une réaction rapide et novatrice. La Fonction publique, en ce qui concerne ses institutions et structures, son régime d'emploi et de gestion du personnel, ainsi que sa façon de doser le contrôle de la gestion et l'imputabilité, n'est pas bien équipée pour relever ces défis.

Le Premier ministre a reconnu que cette situation nécessitait une vue plus large de la réforme de la Fonction publique. Il estimait qu'un changement en profondeur s'imposait et que le monde était propice au lancement de cette initiative. Il voulait un processus permettant d'obtenir les résultats escomptés et il m'a demandé d'y travailler avec mes collègues, les sous-ministres. Le fait que le Premier ministre et le président du Conseil du Trésor assument personnellement le leadership et la direction de Fonction publique 2000 démontre clairement l'engagement du gouvernement à l'égard du renouveau de la Fonction publique.

## Quels sont les objectifs?

Le principe directeur de Fonction publique 2000 consiste à maintenir et à renforcer l'engagement du gouvernement envers une Fonction publique non partisane, fondée sur l'excellence, le mérite et un fort sens du professionnalisme. C'est un legs unique auquel le Parlement, le gouvernement et les Canadiens attachent une grande importance.

En cherchant à améliorer l'appui que la Fonction publique apporte au gouvernement et la qualité du service qu'elle fournit au public, Fonction publique 2000 devra s'assurer que tous les fonctionnaires se considèrent comme de précieux atouts de leur organisme, qu'ils ont les aptitudes et les outils dont ils ont besoin pour bien faire leur travail et qu'ils ont un sens positif de leurs propres carrières dans la Fonction publique.

**[Texte]**

Within this broad context, there are four specific objectives in support of the management philosophy behind Public Service 2000:

- to make the government's employment and personnel management regime less complicated and burdensome for managers and employees;
- to reduce central administrative controls in order to give deputy ministers greater freedom to manage their departments and clearer accountability for the results;
- to clarify and simplify the roles of central agencies and of systems of personnel and administrative control throughout the government; and
- to develop innovative ways to encourage efficiency and improve program delivery.

There are no sacred cows in this initiative. It is, however, not an excuse to reduce budgets or personnel. It will reflect close consultation with public sector unions and with interested groups outside government. The legislation that will be brought forward during the current session of this Parliament will provide an opportunity for Members to review the output of the initiative and the Government's proposals for change.

**How Will It Function?**

Nine task forces have been created to examine and make recommendations on the principal components of the government's employment and personnel management regime. They are led by experienced deputy ministers, composed of other deputies and assistant deputy ministers including regional officials, and supported by the best personnel experts from the Treasury Board Secretariat, Public Service Commission and line departments. John Edwards manages this exercise on my behalf.

The task forces are working on classification, compensation and benefits, staffing, staff relations, work force adaptation, resource management, administrative policies and common services, service to the public, and the management category.

Consultation and thorough consideration of each of these subject areas is being undertaken. I have already discussed Public Service 2000 with regional managers in Vancouver, Halifax and Montreal. I will also be doing so shortly in Toronto, Winnipeg and Calgary. I have found considerable interest in the regions in the initiative and have encouraged them to feed their ideas on public service renewal into the process.

**Results**

This initiative will ensure that the Public Service continues to be an institution that is fully representative of the richness and diversity of Canada, in which employees have worthwhile employment opportunities and which provides effective and efficient support to the Government and service to the public.

**[Traduction]**

Dans ce contexte général, les principes de gestion qui sous-tendent Fonction publique 2000 se traduisent en quatre objectifs:

- rendre le régime d'emploi et de gestion du personnel moins complexe et moins encombrant pour les gestionnaires et les employés;
- réduire les mécanismes de contrôle par le Centre afin de donner aux sous-ministres une plus grande latitude pour gérer leur ministère et clarifier leur imputabilité;
- clarifier et simplifier les rôles des organismes centraux, les systèmes de gestion du personnel et le contrôle administratif dans tout le gouvernement;
- trouver des moyens novateurs d'encourager l'efficience et d'améliorer la mise en oeuvre des programmes.

Cette initiative ne comporte pas d'éléments sacro-saints. Il ne s'agit pas non plus d'une excuse pour réduire les budgets ou les effectifs. Elle implique une consultation étroite avec les syndicats du secteur public et auprès des groupes intéressés à l'extérieur du gouvernement. La mesure législative qui sera présentée au cours de la présente session parlementaire permettra aux députés d'examiner les résultats de cette initiative et les changements proposés par le gouvernement.

**Le fonctionnement**

Neuf groupes de travail ont été créés pour examiner les principaux éléments du régime d'emploi et de gestion du personnel. Ils sont dirigés par des sous-ministres d'expérience, composés d'autres sous-ministres et sous-ministres adjoints, dont des représentants régionaux, et appuyés par les meilleurs experts du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique et des ministères d'exécution. C'est John Edwards qui assure la gestion de cet exercice en mon nom.

Les groupes de travail se partagent les dossiers suivants: la classification, la rémunération et les avantages sociaux, la dotation, les relations de travail, l'adaptation des effectifs, la gestion des ressources, les politiques administratives et les services communs, le service au public et la catégorie de la gestion.

Des consultations et l'examen approfondi de chacun de ces secteurs sont en cours. J'ai déjà discuté de Fonction publique 2000 avec les gestionnaires de Vancouver, de Halifax et de Montréal. Je m'entretiendrai sous peu avec ceux de Toronto, de Winnipeg et de Calgary. J'ai constaté que les régions s'intéressaient énormément à l'initiative et je les ai encouragées à faire partie de leurs idées sur le renouvellement de la Fonction publique.

**Les résultats**

Cette initiative fera en sorte que la Fonction publique continue de représenter pleinement la richesse et la diversité du Canada, d'offrir aux employés d'intéressantes perspectives d'emploi et de constituer un soutien efficace et efficient pour le gouvernement et la prestation des services au public.

## [Text]

It would have a new philosophy of management, resulting from giving managers the authority and responsibility they need and holding them to account for it, and from demonstrating to individual public servants that they are valued resources. Such a Public Service would have a strong sense of self-worth derived from the respect accorded to it by the Canadian public because of its excellent service.

I am looking forward to seeing these results and I have every confidence that they will justify the commitment made by the Prime Minister and the Government to this initiative and to the needs and hopes of the Public Service.

Thank you.

If I might add a few very brief additional comments, I would like to do so. First of all, I would like to express the regret of Mr. Tellier that he is unable to be here today. First and foremost, I would like to say how much we appreciate the interest of your committee in the Public Service 2000 reform initiative. We believe that reform and renewal of the Public Service holds substantial benefits for the people of Canada, and of course it is a truism that your constituents and our clients are one and the same.

We would also like to stress that we are not starting from scratch with Public Service 2000. It is not something that has suddenly dropped from the sky on an unmoving field of endeavour. There have been a lot of changes in the Public Service in recent years. What Public Service 2000 does is provide an opportunity for an acceleration of changes in the directions that have been recommended by many groups in our society, including parliamentarians, and even my good colleague Ken Dye.

Our challenge in Public Service 2000 is to take a fresh look at the underlying assumptions, regulation and legislation that guide the way we do business and to recommend changes that go to the root of our traditional approaches to Public Service management and, above all, to the ability of the Public Service to provide good service to the people of Canada. We are hoping for real change in practice, in attitude and in values. We believe that some of the systemic problems in the Public Service fundamentally lie in problems of attitude that need to be changed if we are going to rise to the capacity of the service to provide the kind of service to the people of Canada that they deserve.

We need to move away, we believe, from heavy-handed central controls and a mentality of risk avoidance to an environment of innovation and risk-taking in which front-line managers and staff have the authority to respond most effectively to their clients' needs. This is the direction the government has made clear it wants us to go. It is the direction we believe our clients want us to go. It is also the direction most public servants want to follow, and it is encouraging indeed to hear some of the supportive comments from parliamentarians and from the Auditor General and his staff.

## [Translation]

La Fonction publique se donnerait une nouvelle philosophie de gestion, selon laquelle on déléguerait aux gestionnaires le pouvoir et les responsabilités dont ils ont besoin et les obligerait à rendre des comptes. On démontrerait de plus aux fonctionnaires qu'ils constituent des ressources précieuses. Une Fonction publique de cette nature aurait une grande confiance en elle-même en raison du respect de la population canadienne pour son excellent service.

J'attends avec intérêt ces résultats. Je suis fortement convaincu qu'ils justifieront l'engagement pris par le Premier ministre et le gouvernement à l'égard de cette initiative, et à l'égard des besoins et des espoirs de la Fonction publique.

Je vous remercie.

J'aimerais toutefois, si vous le permettez, ajouter rapidement quelques observations. Tout d'abord je voudrais vous transmettre les excuses de M. Tellier, qui regrette vivement de n'avoir pu se libérer aujourd'hui pour comparaître devant vous. J'aimerais répéter combien nous savons gré au Comité de l'intérêt qu'il porte à la réforme engagée dans le cadre de Fonction publique 2000, réforme et renouvellement bénéfiques, à notre avis, pour le peuple canadien. Est-il besoin de vous rappeler que vos commettants et les nôtres ne font qu'un?

Permettez-nous également de souligner qu'avec Fonction publique 2000 nous ne réinventons pas la roue. Ce n'est pas une inspiration venue du ciel qui nous pousserait à transformer un corps jusqu'ici immuable. Les changements, dans la Fonction publique, ont été légion ces dernières années! Fonction publique 2000 pousse à la roue dans le sens recommandé par de nombreux groupes, dont les députés, sans parler de mon collègue Ken Dye.

Notre responsabilité dans le cadre de Fonction publique 2000 est de réexaminer les prémisses, la réglementation et les lois qui gouvernent l'administration du pays et de recommander des changements radicaux aux méthodes traditionnelles de gestion de la Fonction publique et surtout de la rendre mieux à même d'assurer au peuple canadien des services de valeur. Nous visons à effectuer des changements en profondeur aux pratiques, attitudes et valeurs. Certains des problèmes systémiques de la Fonction publique sont essentiellement liés, à notre avis, à des problèmes d'attitude qu'il faut modifier si nous voulons nous montrer à la hauteur de la tâche qui nous incombe et offrir un meilleur service au peuple canadien.

Nous devons renoncer à une centralisation excessive et à une mentalité timorée et nous ouvrir aux idées nouvelles et à la prise de risques, ce qui permettrait aux cadres et au personnel de s'adapter aussi efficacement que possible aux besoins des clients. C'est là l'orientation que le gouvernement nous recommande de suivre, c'est aussi l'orientation préconisée par nos clients, c'est enfin l'orientation qui correspond au désir de la plupart des fonctionnaires et du côté des députés, du vérificateur général et de son personnel les encouragements ne nous ont pas manqués.

## [Texte]

What we see as being key in this is to customize the way we manage this large institution. We must attempt to move away from standardized policies and practices in those areas where standardization would be inappropriate. We do not believe the response to a problem in one part of the Public Service is a policy or a restraint on the whole Public Service. We do believe one must tailor-make reactions to the enormous diversity of this Public Service. We are far too diverse to pretend we are some simple little organization that can be run by an often enormous set of standardized practices.

Mr. Chairman, I will not take any more of your precious time with opening comments. I am more than happy to be here, and I would hope also that you will extend an invitation to myself and of course Mr. Tellier to appear at a later date, so we can keep you abreast of developments with this very important exercise.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Edwards. I appreciate that. Mr. Dye, do you have any opening remarks you want to state before we get into the questioning?

**Mr. Dye:** Chairman, perhaps I could summarize what I see are the five needs for reform that I spoke to your committee about two meetings ago. Briefly, I commented that the systems were too complex. There were just too many rules. There was a need to streamline processes. There are unreasonable constraints that exist, and I think there is a need to empower people. I think the Public Service needs a focal point for leadership and accountability, and there is a need for a change in mindset.

• 0945

From sitting here listening to Mr. Edwards, I think he seems to be addressing each of these issues. Thank you, Chairman.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** Monsieur Edwards, monsieur Dye, merci d'être venus nous rencontrer. Je suis un député néophyte dans ces activités. Je sympathise beaucoup avec la clientèle des fonctionnaires étant donné que je suis député du comté de Carleton—Gloucester, dans la région.

Vous dites qu'il faut changer des attitudes. Vous vous êtes servi des expressions

“heavy-handed central control” and “to respond effectively to the clients' needs”.

Vous dites aussi que les politiques ou les pratiques normales devraient être *customized*.

En écoutant cela, si on voulait être un peu méchant, on pourrait croire que vous portez des accusations contre les employés de la Fonction publique. Si on n'était pas complètement éveillé, on dirait: Croyez-vous que les fonctionnaires sont *heavy-handed* et ne répondent pas aux

## [Traduction]

La démarche essentielle, dans cette mission, est de gérer «sur mesure» cette vaste administration en rejetant les pratiques et politiques normalisées dans tous les cas où cette normalisation ne s'impose pas. Quand il y a un problème dans une partie de la Fonction publique, nous ne voyons plus l'utilité d'imposer le même remède ou la même contrainte à la Fonction publique toute entière. Il faut une adaptation ponctuelle, au cas par cas, à l'étourdissante diversité des questions qui se posent à la Fonction publique, diversité beaucoup trop grande pour que tous les cas puissent être résolus par une monstrueuse accumulation de pratiques strictement définies.

Monsieur le président, je ne veux pas gaspiller davantage votre temps avec mes commentaires. Je suis heureux de comparaitre devant vous et j'espère que vous voudrez bien nous inviter de nouveau, M. Tellier et moi-même, à comparaitre ultérieurement, afin que nous puissions vous tenir au courant du déroulement de cette vaste opération.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Edwards. Monsieur Dye, avez-vous une déclaration à faire avant que nous ne passions aux questions?

**M. Dye:** Monsieur le président, permettez-moi d'évoquer de nouveau, à l'intention du Comité, les cinq principales réformes que je mentionnais devant lui il y a quelques jours, à savoir: les systèmes pêchent par excès de complexité, il y a prolifération de règles, les processus doivent être simplifiés, les contraintes sont excessives et les gens doivent être encouragés à prendre des initiatives. La Fonction publique doit être repensée pour lui donner une nouvelle vigueur et une plus grande responsabilité et il faut opérer un changement de mentalité.

D'après ce qu'a dit M. Edwards, j'ai l'impression qu'il aborde chacune de ces questions. Merci, monsieur le président.

**M. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mr. Edwards, Mr. Dye, thank you for meeting with us today. I am a neophyte in these matters. As the Member for Carleton—Gloucester, here in the Ottawa area, I have a great deal of sympathy for public servants.

You say that attitudes must change. You used expressions like

«la lourde main des autorités centrales» et «répondre de manière efficace aux besoins de la clientèle».

You also said that standard policies or practices should be customized.

Having heard your comments, someone who wanted to be a little bit nasty might say you were levelling those charges at Public Service employees. Someone who was not quite awake might say: Do you think that public servants are *heavy-handed* and do not respond to their

[Text]

besoins de la clientèle? C'est la première réaction qu'on a quand on est à moitié endormi et qu'on entend ces expressions anglaises.

Pouvez-vous me rassurer en me disant que le problème n'est peut-être pas chez les fonctionnaires, mais plutôt dans la méthodologie ou l'attitude de l'administration supérieure? Lorsqu'on travaille dans de grands organismes, ce sont les cadres supérieurs qui établissent le ton et l'attitude chez les employés. Donc, je vous demande de me remettre sur la bonne piste au point de vue des attitudes et du fonctionnement.

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, first of all I am glad the member has raised the possible misinterpretation of my remarks. I certainly was not attempting in any way to throw a negative reflection on the quality of our public servants. I am throwing a very negative reflection, though, on the kind of machinery that has built up over many decades in the operation of the Public Service.

Our machinery is outmoded. It is slow. It is not responsive. It is not adequate to the diversity we face vis-à-vis our clientele and what have you.

The world has changed quite dramatically around us. We require all sorts of new responses—joint ventures with the private sector, the ability to handle effectively consultations drawing in the new emergence of lobby groups, special interest groups and what have you, and I believe we have failed quite seriously in taking into account with enough commitment human resource management in the Public Service.

We have tended to believe that human resource management very often is a simple extension of common sense constrained by a conglomeration of controls of one kind or another. We do not believe you are able to motivate public servants or non-public servants in this day and age unless you provide them with an environment that is supportive to their creativity, to their motivation, to their sense of ownership over activity. If you try to run organizations with massive regulations and what have you, you basically inhibit the ability of people, the desire of people, the willingness of people to perform to the level of which they are capable.

• 0950

That is the point I am making. I am referring to management machinery, but in turn, because management machinery reflects values, it also inculcates values. If you believe as a public servant that at the front line you will be jumped on if you make a decision that in some way is a little bit unorthodox, and yet you believe it corresponds to the need of your client, the chances are you will not do it.

It is that kind of thinking we have right now, where people try desperately to avoid criticism rather than try desperately to provide the best service they can to their clients. I am exaggerating a little bit but I believe there is a lot of truth in what I am saying.

[Translation]

clients' needs? That is the immediate reaction of someone who is half asleep and hears those expressions.

Could you reassure me by saying that it is not the employees, but rather the methods or attitudes adopted by senior officials, that are the cause of the problem? When you work for a large organization, it is the upper echelons who set the tone for the employees. So, I would like you to put me on track, in terms of the attitudes and methods that prevail.

**M. Edwards:** Monsieur le président, je dois dire tout d'abord que je suis très content que le député ait signalé que mes remarques pourraient être mal interprétées. Je ne cherchais certainement pas à dire du mal de nos fonctionnaires; j'ai cependant beaucoup de mal à dire de l'appareil que la Fonction publique a mis en place au cours de plusieurs décennies de fonctionnement.

Cet appareil est caduc. Il est lent. Il ne réagit pas. Il n'est pas en mesure de répondre aux besoins d'une clientèle variée.

Le monde s'est transformé. Nous devons réagir en adoptant de nouveaux mécanismes: entreprises conjointes avec le secteur privé, modes de consultations efficaces permettant la participation des groupes de pressions; je suis d'avis également que nous avons gravement échoué en ce que nous n'avons pas accordé assez d'importance à la gestion des ressources humaines au sein de la Fonction publique.

Nous avons eu tendance à croire que la gestion des ressources humaines était simplement une question de bon sens, accompagnée d'un ensemble de contrôles. Cependant, à notre époque, il est impossible de motiver les employés du secteur public, ni du secteur privé, à moins de créer un milieu propice à l'épanouissement de leur créativité. Si vous cherchez à gérer un organisme en le surchargeant de règlements, vous ne faites que nuire à la capacité, au désir, à la volonté des employés d'atteindre leur plein potentiel.

Voilà l'argument que je cherche à vous présenter. Je parle des mécanismes de gestion; mais ces mécanismes comportent des valeurs, et les inculquent, aussi. Si, en tant que fonctionnaire, vous croyez qu'on vous sautera dessus si vous prenez une décision qui n'est pas tout à fait orthodoxe, quoi qu'elle réponde, à votre avis, aux besoins de votre client, il y a de bonnes chances que vous ne la prendrez pas.

Voilà le genre de mentalité qui prévaut actuellement. Les employés cherchent désespérément à éviter les critiques plutôt que de chercher désespérément à donner le meilleur service possible aux clients. J'exagère un peu, mais il y a quand même beaucoup de vrai là-dedans.

## [Texte]

**M. Bellemare:** Donc, vous parlez d'efficacité et d'efficience dans la façon de fonctionner des cadres administratifs. Il y a aussi la question des attitudes. Un député est un peu un ombudsman. Par la force des choses, il doit communiquer souvent avec les cadres, les ministères et les ministres eux-mêmes pour représenter sa clientèle.

Il y a deux genres de fonctionnaires. Il y a ceux qui sont responsables des règlements, qui agissent un peu comme une police. Ce sont par exemple les gens de l'impôt qui font la perception. Il y a aussi ceux qui donnent des services qui ressemblent souvent à des cadeaux à la population.

Parlons du domaine des règlements. Il y a la vieille méthode policière de *nab and grab*. Il y a aussi la police communautaire qui participe davantage aux activités de la communauté, ce qui ne veut pas dire qu'elle laisse les méchants s'en tirer. En étant ombudsman, j'ai eu l'impression qu'il y avait une lacune des deux côtés. Souvent les fonctionnaires responsables des règlements deviennent un peu désabusés à cause de certaines personnes qui abusent du système. Ils deviennent un peu durs; ils traitent tout le monde de la même façon et soupçonnent les gens de faire des mauvais coups. Ils ont raison. Mon dernier cas d'immigration était celui d'un type qui s'était marié quatre fois en cinq ans pour faire venir des gens de chez lui. On devient un peu soupçonneux. Cependant, il y a de bons cas.

J'ai eu l'occasion de communiquer avec beaucoup de ministères, et il y en a un que je trouve absolument notoire au point de vue de l'impression qu'il donne et au public et aux députés: c'est le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les employés sont extrêmement impatients. Ils ont peut-être une charge de travail écrasante, mais ils sont eux-mêmes écrasants et impolis au téléphone, même lorsque c'est un député qui les appelle. Cette attitude et ce ton de voix ne sont plus de mise dans les postes de police, mais c'est ce qu'on voit au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Que ferez-vous pour améliorer cette situation dans votre projet Fonction publique 2000?

**Mr. Edwards:** One of the nine task forces that have been launched to date is on service to the public. It is led by the deputy minister responsible for Western Diversification. He is a man who has worked not only in the private sector but also in the provincial government and in the federal government. He is based in Edmonton.

In this coming month his committee is holding 30 focus groups with public servants at all levels. These meetings will be carried out in 12 different cities across the country. They will meet with not only the various levels of seniority in particular regions but also the clerical staff and the receptionists who meet the public. They want their views; they want to see what can be done. Of course, they recognize the diversity of the Public Service. There are regulatory roles, there are service roles, there are all sorts of roles. There is no area of human

## [Traduction]

**M. Bellemare:** So, you are talking about the effectiveness and efficiency of the senior officials' modus operandi. There is also the question of attitudes. A Member of Parliament is a bit of an ombudsman. Owing to the nature of his work, he must often deal with officials, departments and ministers themselves, in order to represent his constituents.

There are two types of public servants. There are those who are in charge of enforcing regulations, who act a bit like a police force. For example, the Revenue Canada employees responsible for tax collection would come under this category. Then, there are those who provide services that are often a sort of gift to the population.

Let us talk about the regulatory aspect. There is the old police method of *nab and grab*. Then, there are the community police, who are more involved in community activities, although this does not mean that they let the bad guys get away. As an ombudsman, I get the feeling there are deficiencies on both sides. Often, the public servants in charge of enforcing regulations become a bit disillusioned, because some people abuse the system. They become somewhat hard; they treat everybody the same way and suspect people of being up to no good. They are right. My last immigration case was a guy who had married four times in five years in order to bring people over. You get a bit suspicious. However, there are also good cases.

I have had occasion to deal with many different departments, and there is one that is absolutely infamous in terms of the impression given to the public and to Members of Parliament: it is the Department of Employment and Immigration. The employees are extremely impatient. Perhaps they have a crushing workload, but they themselves make crushing and impolite comments on the telephone, even when it is a Member of Parliament calling. That attitude and tone of voice are no longer found in police stations, but they are found at the Department of Employment and Immigration. What will your Public Service 2000 project do to improve this situation?

**Mr. Edwards:** L'un des neuf groupes de travail que nous avons lancé étudie la question du service au public. On trouve à sa tête le sous-ministre responsable de la Diversification de l'Ouest. C'est un homme qui a travaillé non seulement dans le secteur privé, mais aussi au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral. Il habite à Edmonton.

Au cours du mois à venir, son comité tiendra 30 séances de discussions en groupes avec des fonctionnaires de tous les niveaux. Ces séances auront lieu dans 12 villes différentes, d'un bout à l'autre du pays. Non seulement les cadres supérieurs des diverses régions, mais aussi le personnel de soutien et les réceptionnistes qui ont affaire au public, y participeront. Le comité veut obtenir leurs points de vue; il veut trouver des solutions. Évidemment, il reconnaît que la Fonction publique est très variée. Certains employés ont pour rôle d'appliquer les

[Text]

endeavour or social endeavour in this country which is not touched on by the federal public service.

[Translation]

règlements, d'autres de fournir des services, d'autres de faire autre chose encore. Il n'existe, dans ce pays, aucun domaine d'activité humaine ou sociale sur lequel la Fonction publique fédérale n'a aucune incidence.

• 0955

In that sense, it is hard to generalize. Nevertheless, through these focus groups, plus a telephone questionnaire with about another thousand public servants, this particular task force is trying to come up with useful ideas, perhaps best practices found in some parts of the Public Service that could be applied in other parts.

There really is no reason why a tough role cannot be carried out with considerable courtesy and what have you.

I recall back decades ago with the Glassco commission where they highlighted the superb performance in those days of the Department of National Revenue, Taxation. They highlighted that department and Polymer Corporation, I think, as competent and as service oriented as any organization in the private sector.

Taxation is a tough role, telling people they have not drawn deeply enough out of their pockets and what have you, but it can still be done very efficiently and courteously if the resources are there.

You mention Immigration. It is the department that I came from some years ago. Faced with the workloads I read about in the newspapers, I am surprised that they are courteous to anyone. It is almost, in the short run, an impossible situation for those people to be in. I imagine they do not go home very happy at night and they do not come to the office very happy in the morning. They just do not have the tools in the short run to do the kind of job they believe is necessary, one that includes courtesy to MPs as well as to others.

**M. Bellemare:** J'ai pris note d'une expression dont vous vous êtes servi. Vous avez dit: *heavy-handed central control*. Qu'est-ce que cela veut dire?

**Mr. Edwards:** By "heavy handed", I mean unduly restraining. By "central control" I am referring to some centre where there is a central agency or a head office of a department that is just putting too many limits on the room of manoeuvre for a manager running a local office or, indeed, front-line staff servicing the public. I am talking about too many controls that inhibit the responsible manager or the front-line officer serving the public from doing what is necessary.

I can give many, many examples. In fact, in one of the speeches I tabled with the clerk of the committee, I give a list of a page or two pages of the kinds of restraints that managers in the field are citing as, in their opinion, inappropriate for an organization committed to high performance.

Ainsi, il est difficile de généraliser. Néanmoins, grâce à ces groupes de discussion et une enquête téléphonique auprès de mille autres fonctionnaires, ce groupe de travail essaie de trouver des idées valables et des méthodes performantes utilisées dans certaines parties de la Fonction publique qui pourraient être mises en oeuvre ailleurs.

Il n'y a vraiment aucune raison pour qu'on ne soit pas strict tout en faisant preuve de courtoisie.

Je me souviens du rapport de la Commission Glassco, il y a des décennies, qui a mis l'accent sur le bilan superbe du ministère du Revenu national, Impôt. Ce ministère et la Société Polymer, avaient été retenus je crois, comme étant tout aussi compétents et axés sur le service que n'importe quel organisme du secteur privé.

La perception des impôts est un rôle difficile à jouer. Il n'est pas facile de dire aux gens qu'ils doivent encore puiser dans leur porte-monnaie, mais il est néanmoins possible de le faire de façon efficace et courtoise, si on a les ressources nécessaires.

Vous avez parlé de l'Immigration. J'ai moi-même travaillé dans ce ministère, il y a plusieurs années. Étant donné la charge de travail dont parlent les journaux, cela me surprend que les employés soient courtois du tout. À court terme, c'est une situation presque insupportable. J'imagine que les employés ne sont pas très contents lorsqu'ils rentrent chez eux le soir et ne sont pas très contents non plus lorsqu'ils arrivent le matin. Ils n'ont simplement pas, dans l'immédiat, les outils qu'il leur faut pour accomplir la tâche qu'ils jugent nécessaire, tâche qui comprend la courtoisie à l'égard des députés et membres du public.

**Mr. Bellemare:** I jotted down an expression you used. You talked about "heavy-handed central control". What do you mean by that?

**M. Edwards:** Lorsque je parle de «la lourde main», je veut dire qu'on impose trop de contraintes. Lorsque je parle des «autorités centrales», je parle d'un organisme ou d'une administration centrale qui impose trop de contraintes, qui ne laisse pas aux gestionnaires du bureau local, ni aux employés ayant directement affaire avec le public, la marge de manœuvre qu'il leur faudrait. Je parle des contrôles exagérés, qui empêchent aux gestionnaires responsables ou à l'agent des services au public de prendre les mesures qui s'imposent.

Je pourrais vous donner bien des exemples. D'ailleurs, dans un des discours que j'ai remis au greffier du comité, vous trouverez une liste d'une ou deux pages, de contraintes qui, selon les gestionnaires sur le terrain, nuisent au rendement.

## [Texte]

**Mr. Wilson (Maple Creek—Swift Current—Assiniboia):** It seems to me as an overview that what we have here is a situation where common sense is often impaled on the stake of democracy, if I can put it that way.

All of us are drawn into this, I think elected people especially, where you come in from the world out there and immediately become part of the hypocrisy of the system in the sense that we all understand that some things should be done, but that they ought to be done in all of the other areas and not the one in which our constituents have a special interest.

What I wonder about—and I guess I am going to be guilty now of wondering out loud, which is always dangerous—is whether anyone in the bureaucracy ever says: why are we doing this particular program? It does not really make a whole lot of sense. There are a thousand different ways that this money could be spent—borrowed money, by the way, not money that is being taxed from people. A lot of it is simply borrowed money. Why not get rid of this program?

Is there ever the rare occasion when there is that sort of impetus from within the bureaucracy coming up and asking why on earth is this being done? Or is this the heresy that is extinguished down below somewhere and never bubbles up through the organization?

• 1000

**Mr. Edwards:** It certainly happens, Mr. Chairman. But the record of governments—and I use the term in the plural—in wiping out programs has not been very dramatic. Part of the reason for that is that however one individual may perceive a program, there always seems to be a vocal constituency for that program. To take an extreme example, you have the Halifax Disaster Relief Commission, which I believe was abolished in 1972 or 1973, though the explosion was in 1917. I am not certain, but I suspect there is still a custodian of enemy property operating somewhere in the Public Service, in relation to the Second World War. There certainly was one a few years ago.

Fortunately those are relatively small, and I put them forward more in humour than anything else. But I recall some years ago there were proposals perhaps to streamline Veterans Affairs, with the declining population it services in certain of its programs, and immediately there was a very, very vocal response to that. I am afraid the experience with some of the announcements Mr. Wilson has made in budgets shows the kind of reaction one gets.

Whether rightly or wrongly in any particular incidents, I think the generality is true that it is very difficult to wipe out a program unless you are substituting another

## [Traduction]

**M. Wilson (Maple Creek—Swift Current—Assiniboia):** Il me semble que nous faisons face à une situation où le bon sens est souvent sacrifié au nom de la démocratie, si je peux m'exprimer ainsi.

Nous sommes tous impliqués, les représentants élus en particulier, en ce sens que, dès notre arrivé, nous contribuons à l'hypocrisie du système, dans la mesure où nous convenons tous que certaines mesures devraient être prises, mais qu'elles devraient être prises dans tous les autres domaines, sauf celui qui intéresse nos électeurs.

La question que je me pose—et j'admet que je suis coupable de la poser tout haut, ce qui est toujours dangereux—est de savoir si on a jamais vu un membre de la bureaucratie se demander: pourquoi appliquons-nous ce programme? C'est un programme qui ne tient pas debout. Il y aurait mille autres façons de dépenser cet argent—argent emprunté, d'ailleurs, et non versé par les contribuables. Souvent, c'est simplement de l'argent emprunté. Pourquoi ne pas se débarasser de ce programme?

A-t-on jamais vu ce rare phénomène d'un bureaucrate qui prend l'initiative de demander aux instances supérieures pourquoi un programme donné est établi? Ou bien, ce genre de propos hérétiques sont-ils vite écrasés avant qu'ils ne puissent atteindre les échelons supérieurs de la hiérarchie?

**M. Edwards:** Cela arrive, monsieur le président. Mais si l'on regarde ce qu'ont fait les gouvernements—j'utilise le pluriel—on constate qu'ils ne se sont pas illustrés dans la suppression de programmes en vigueur. Une des raisons étant que, quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur tel ou tel programme, il y aura toujours des gens pour en défendre le maintien. Prenons un exemple assez extrême: la Commission d'indemnisation qui avait été créée après la catastrophe d'Halifax a été je crois supprimée en 1972 ou 1973, alors que l'explosion avait eu lieu en 1917. Je n'en suis pas certain, mais je soupçonnerais volontiers qu'il y a encore, à la Fonction publique, et alors que la Deuxième Guerre mondiale est terminée depuis longtemps, un curateur des biens de l'ennemi. Dans tous les cas il existait encore il y a quelques années.

Heureusement, ce sont des exceptions et c'est bien pour cela que je m'amuse à les citer. Mais lorsqu'il y a quelques années on s'est inquiété d'éventuellement rationaliser le ministère des Anciens Combattants, du fait que certains de ses programmes ne s'adressaient plus qu'à une clientèle en voie de disparition, cela a immédiatement provoqué un véritable tollé. Il suffit, pour comparaison, de se rappeler les réactions que provoquent à chaque fois les budgets de M. Wilson.

À tort ou à raison, il est effectivement de façon générale très difficile d'enterrer un programme, à moins que vous ne le remplacez par un programme destiné à la

## [Text]

program aimed at the same constituency that they find equally attractive. Certainly you can do that; for instance, an agricultural program replaced by another agricultural program.

I know some of my American counterparts would argue that you do not wipe out programs, you starve them to death so they disappear over a long period of time and therefore the support for them declines incrementally. But a head-on collision is not very productive in most cases. For one thing, it is very rare in government that you can demonstrate clearly that a program is worthless. It may not be worth as much as what you believe the money should go into, but to say it is worthless is very rare, unless it is in a historical context. That scientific research support program the Department of Finance had a few years ago obviously led to widespread abuse and was killed. But it took a lot of documentation before the evidence was there to cause it to be killed.

I am searching for examples, and the fact that I am doing so after 23 years in government probably is part of the response I would give you.

**Mr. Wilson:** I think of a number of examples, and I guess all elected members spend a lot of their time tilting with the bureaucracy on behalf of constituents, on behalf of citizens, the ombudsman type of role Mr. Bellemare referred to. One situation that comes to my mind is the northern benefits in isolated posts aspect of the 1986 budget, I think it was, which I believe I am fair in saying on the part of all Members of Parliament was a well-intentioned effort to try to relieve some of the incremental living costs of people in the Arctic and in flying and remote communities. I am wondering if an analysis is ever done of what happens to that sort of initiative after it leaves the legislators and is given to the regulators and the administration. I think that is a shining example of what happens when regulations are drawn in a thoughtless and insensitive manner, without adequate consideration.

That story, of course, is still going forward. In fact, I would invite you to examine it and try to find out how it is that such a program could go so far off the mark and cause so many problems and so many difficulties. For the life of me, I cannot understand how these things happen, how when the legislature passes a law and it provides for regulation, regulations are then drawn that I think really have very little to do with the intent of the actual legislation. They seem to be etched in stone. They become impossible to change.

• 1005

My question is really concerned with where the role of the legislature ends and the bureaucracy takes over. At what point can the legislature redeem what has gone on through the process of administration?

## [Translation]

même population, et que celle-ci trouve tout aussi intéressant. Cela se voit: C'est ainsi que tel ou tel programme agricole est remplacé par son suivant etc.

Je sais que dans l'optique de certains de mes homologues américains on n'enterre pas les programmes, on les prive petit à petit de crédits, et il suffit d'attendre pour les voir mourir de leur belle mort, personne, à ce moment-là, ne s'y intéressera plus. Mais dans la plupart des cas il faut éviter de brusquer les choses. Et il est assez rare, d'ailleurs, que vous puissiez faire la preuve de l'inutilité absolue d'un programme. Vous pouvez parfois penser que les crédits pourraient être mieux utilisés ailleurs, mais il est rare que vous puissiez dire que tel ou tel programme ne vaut rien, sauf rare exception. Il y a eu par exemple ce programme de soutien à la recherche scientifique du ministère des Finances dont on s'est aperçu, il y a quelques années, qu'il avait donné lieu à de graves abus, justifiant sa suppression. Mais il a fallu monter tout un dossier pour le prouver et que la mesure soit adoptée.

Je dois dire que j'ai du mal à trouver des exemples, alors que cela fait 23 ans que je suis fonctionnaire, ce qui je pense est déjà une réponse en soit.

**M. Wilson:** Quelques exemples, cependant, me viennent à l'esprit. J'imagine que c'est d'ailleurs une fonction des élus, cette fonction de médiateur dont parlait M. Bellemare, chargé de défendre les intérêts des citoyens face à l'administration. Je pense par exemple aux indemnités qui étaient versées aux fonctionnaires des postes isolés du Nord, il s'agissait du budget de 1986, et d'une intention tout à fait louable de la part du Parlement de tenir compte de ce que la vie coûte plus cher en Arctique, et particulièrement dans certaines de ses petites localités où tout doit être acheminé par avion. Je ne sais pas si l'on a jamais étudié de près ce qui se passe au niveau de la réglementation et de l'administration, une fois la mesure législative adoptée. Je pense que l'on aurait là un exemple frappant de ce qui peut arriver lorsque la réglementation est mal conçue, et mal étudiée.

L'affaire n'est d'ailleurs pas close, et je vous inciterais d'ailleurs à vous y reporter, pour essayer de tirer au clair ce qui a pu transformer ce genre de programme en véritable noeud de difficultés et de problèmes. En ce qui me concerne, je n'arrive pas à concevoir comment on a pu en arriver à des programmes et règlements qui n'ont plus rien à voir avec l'intention originale du législateur. L'ennui c'est qu'ils sont ensuite gravés dans le marbre, pour ainsi dire, et impossibles à modifier.

Pour moi la question qui se pose est celle du partage des domaines entre le législateur et l'administration. Mais aussi: à partir de quand le pouvoir législatif peut-il intervenir pour essayer de rectifier les erreurs de l'administration?

## [Texte]

The particular program I am talking about has had some unintended consequences and some extreme difficulties, yet it appears to be very difficult—from the level of an elected person—to retrieve it and to make anything out of it. What can be done in these circumstances?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, we are a very sophisticated organization in the sense that one has all kinds of checks and balances that can be invoked. It does not necessarily mean that in one particular case the corrective action being sought will take place. However sophisticated the machinery, things can slip through it.

Let us take this case—and I do not know the substance of it, but in the generic sense—of a set of regulations flowing from legislation that end up judged as inadequate, inappropriate or perverse. If a department is creating the regulations, it would have to be reviewed by the Office of Privatization and Regulatory Affairs, and all new regulations have to go through it to determine whether the impact on the public will be unduly heavy or inappropriate, and to make certain it is linked to the legislation.

There are other checks and balances. A Commons committee on statutory instruments can request the authors of those regulations and the minister concerned to appear and justify those regulations. There is also the post-ordered activity of the Auditor General.

As complaints come in there will be ripples throughout that department. A particular form of bureaucratic reaction sets in. Requests go out seeking justification and an explanation for how on earth these regulations could have been prepared the way they were. There will be debate inside the department. The thing will go on and on until a decision is made to either confirm that the regulations are indeed appropriate and responsive to the legislation, or until a decision is made that something had better be done about it. It could happen very quickly or it could take a long time. It depends on how clear cut the issue is.

What I am saying is that in a large bureaucracy all kinds of checks and balances are built up over time. Why it is not happening in this particular case I do not know. I really do not know enough about the case.

**The Chairman:** With regard to statutory instruments, that committee is a joint committee of the Senate and the House of Commons.

**Mr. Dye:** I am intrigued by this question with respect to what we can do about programs that are missing the mark. One of the most powerful instruments Members of Parliament have is the question of evaluation. The evaluative community has the ability to do this work. It has not been particularly strengthened over the last few years, but it can provide Members of Parliament with the answers you are entitled to have.

## [Traduction]

Le programme dont je parle a fini par avoir des effets imprévus et créer de graves difficultés; néanmoins il semble qu'il soit particulièrement difficile—je pense aux élus—de faire quoi que ce soit pour essayer de sauver les meubles. Qu'est-ce que l'on peut faire dans ce genre de situation?

**M. Edwards:** Monsieur le président, nous sommes une machine extrêmement perfectionnée, et l'on peut demander que des mesures correctives soient prises. Ce qui ne veut pas toujours dire qu'elles le sont, car quel que soit le degré de perfectionnement de notre organisation, certaines choses peuvent nous échapper.

Revenons à ce cas—sur lequel je ne me suis pas penché concrètement, mais je parle de façon générale—d'un exemple de règlement d'application, qui se révèle au bout du compte inadéquat, mal conçu ou même carrément nafaste. Les règlements des ministères sont normalement révisés par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, qui en étudie les conséquences possibles pour la population, et s'assure qu'ils sont conformes à l'esprit de la loi.

Il y a d'autres mécanismes de vérification, ainsi le Comité de la Chambre des communes des textes réglementaires peut demander au responsable de la réglementation, et notamment au ministre, de venir justifier les mesures qui ont été prises. Enfin il y a, après coup, le travail du Vérificateur général.

Les plaintes qui sont adressées au ministère—auquel on demande de justifier ou d'expliquer la réglementation visée—finissent par mettre la machine bureaucratique en branle et déclencher une réaction en chaîne. Un véritable débat s'instaure à l'intérieur du ministère, jusqu'à ce que soit prise la décision entérinant la réglementation jugée adéquate, ou annonçant au contraire que des mesures correctives doivent être envisagées. Les choses peuvent se passer rapidement, ou au contraire traîner. Tout dépend de la difficulté de la question posée.

Je répète donc que dans une organisation bureaucratique aussi importante on a créé au fil des ans des mécanismes correctifs et régulateurs. Pourquoi dans ce cas précis ça n'a pas fonctionné, je ne le sais pas. Je ne connais pas suffisamment ce dossier.

**Le président:** Pour ce qui est des textes réglementaires, il s'agit d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes.

**M. Dye:** Je suis un petit peu intrigué par cette question qui est posée de savoir ce que nous pouvons faire lorsqu'un programme ne donne pas satisfaction. Un des recours les plus efficaces pour les députés, est celui de l'évaluation. Les services responsables de l'évaluation peuvent faire ce travail, même s'ils n'ont pas été renforcés ces quelques années, en tout cas ils peuvent donner aux députés l'information à laquelle ils ont droit.

## [Text]

I encourage members to request evaluations of departments by setting out the lines of inquiry that you want addressed. Have them come back to you. There is a framework there that answers the things you want. Let them do it and then expect to get the answer. It is a very powerful tool you are entitled to, and I encourage members to use it.

**Mr. Edwards:** I might add, Mr. Chairman, that most large departments have sophisticated evaluation groups that do cyclical evaluations of all their programs.

For instance, if you wanted to see the evaluations of a large department like Employment and Immigration for the last five years, they would bring in several cart-loads of professional reports, many done by outsiders brought in to do an impartial third-party review of particular programs. They in turn lead to changes in programs either through a change in regulation or, if necessary, through a request for legislative change.

• 1010

**Mr. Wilson:** In regard to the task forces referred in passing to the one Mr. Rosen is doing, where are these task forces at the present time? There is mention made somewhere of an interim report in January and something more in April and so on. I think you referred in your material to a process of regional consultation with PS managers. Can you bring the committee up to date on what is happening in regard to each of these task forces?

**Mr. Edwards:** I would be happy to do so, first of all at the global level and then, if you wish, in regard to particular task forces. The general process could be described as follows. The first phase of the exercise was to request of the task forces that within two months or about six weeks, by the end of January, they should attempt to come back with proposed changes that could be implemented quickly in the short run without legislative change. These proposals did come back in each case from task forces, eight of them by the end of January and one by the middle of February, which had been planned—a slight difference there. Out of that, some three dozen or so short-term improvements were proposed. These are now gradually being processed through the appropriate authority source, whether it is the Public Service Commission or the Treasury Board.

There are a number of changes. As I have indicated in a recent speech, they tend to be quite modest. Of course, they are prepared in a short period of time. They do not require legislative change, but they do constitute some degree of relief to managers from what we believe are unnecessary controls and a few other steps that we believe are necessary for the health of the Public Service over the years to come.

## [Translation]

J'encourage donc les députés à demander des évaluations, en précisant celles qui les intéressent plus particulièrement. Vous avez le privilège d'exiger une réponse des ministères. Il y a là un dispositif qui répond à vos préoccupations. Faites faire l'évaluation, et vous obtiendrez une réponse. Voilà un outil extrêmement puissant qui est à votre disposition, je vous encourage à y recourir.

**Mr. Edwards:** J'ajouterais, monsieur le président, que la plupart des grands ministères ont des services d'évaluation hautement compétents, qui se livrent régulièrement à un travail d'évaluation de tous les programmes.

Si vous vouliez par exemple obtenir une évaluation des programmes d'un ministère aussi important que celui de l'Emploi et de l'Immigration, sur les cinq dernières années, celui-ci pourrait vous faire parvenir des chargements entiers de rapports d'experts, dont certains sont d'ailleurs des consultants tout à fait impartiaux de l'extérieur. Certains de ces rapports donnent d'ailleurs parfois lieu à des modifications de programmes, soit par voie réglementaire, soit—si nécessaire—par voie législative.

**Mr. Wilson:** Vous parliez tout à l'heure, à propos de M. Rosen, de groupes d'études; où en sont-ils à l'heure actuelle? Il a été question d'un rapport provisoire en janvier, et d'un autre en avril. Vous avez également parlé d'un processus de consultations régionales avec des gestionnaires de la Fonction publique. Pouvez-vous informer le Comité de l'état des travaux de chacun de ces groupes d'études?

**Mr. Edwards:** Volontiers, tout d'abord au niveau général puis, si vous le souhaitez, au niveau de chaque groupe d'étude. Le processus se déroule de la façon suivante: la première étape consistait à demander aux groupes d'étude de présenter, dans un délai de six semaines à deux mois, avant la fin de janvier, des projets de changements qui pourraient intervenir rapidement sans modifier les lois. Des propositions ont été formulées par huit groupes avant la fin de janvier et par un groupe à la mi-février, avec un léger retard. Toutes ces propositions pouvaient se ramener à environ trois douzaines d'améliorations à court terme qui étaient proposées, améliorations qui sont progressivement mises en oeuvre par le supérieur hiérarchique responsable, soit la Commission de la Fonction publique soit le Conseil du Trésor.

Un certain nombre de changements ont été proposés qui, comme je le disais récemment, n'ont rien de révolutionnaire mais, rappelons-le, ont dû être préparés dans un délai très court. Ces changements ne nécessitent pas de modifications de la loi mais libèrent, dans une certaine mesure, les gestionnaires d'un contrôle que nous jugeons excessif; ces changements comportent également d'autres mesures qui nous paraissent bénéfiques, à long terme, pour la Fonction publique.

## [Texte]

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Through all of this, reading through the material and what not, I get the feeling that not only is there perceived to be perhaps an efficiency and effectiveness difficulty, but also there are motivational problems. Is this the basis upon which Public Service 2000 is working?

**Mr. Edwards:** As I said a little earlier, Mr. Chairman, I do believe our management philosophy and systems approaches have not done as much as they should have done to inculcate high levels of motivation in our employees. Some of us from time to time are surprised when we do surveys at the incredible commitment of our public servants to serving the public. We really have been tying down their hands and, I think, inhibiting some of their initiative through our processes.

**Mr. Whittaker:** On page 2 of your brief, you have spoken about initiatives in the mid-1960s. I assume those initiatives were not dissimilar to what you are projecting now. Can you describe to us briefly and basically what initiatives were taken in the 1960s, what the results were and whether they worked in getting to where they wanted to go at that time?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, there are essentially three parts to that answer. First of all, there was the Glassco royal commission in the early 1960s, which attempted to take the pulse of the Public Service as it was then and to propose a number of changes to it. They were quite broad, sweeping changes, changes of organization, changes of processes and changes of philosophy. The great slogan that came out of that particular royal commission was "let the managers manage", which has an ironic twist to it since we do not use the same slogan, although a lot of our thinking is concerned with the same subject.

Then you have the Public Service Staff Relations Act and its lead-up. This introduced a regime of collective bargaining into the Public Service. The third element was a quite major overhaul of the staffing systems in the government, which was also brought in at about the same time as the Public Service Staff Relations Act.

What did all this do? We certainly believed at the time that we were turning a page towards a highly modernized, professional, non-partisan, Public Service.

In fact, in some of those areas we knew by 1973, about four or five years after the promulgation of the legislation, that there were flaws in the legislation. At that time we saw a further study conducted by Mr. Justice Bryden on the Public Service Staff Relations Act, followed by Mr. Finkelman on the Public Service Staff Relations Act, and a series of other studies relating to that. Parallel to that, we started to do studies of the Public Service Employment Act, realizing that particular act was equally flawed in a variety of ways.

## [Traduction]

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** À la lecture de tous ces documents, j'ai l'impression que les difficultés ne tiennent pas seulement à un problème d'efficacité, mais également à la motivation. Est-ce dans ce sens que s'oriente Fonction publique 2000?

**M. Edwards:** Comme je le disais tout à l'heure, monsieur le président, les méthodes administratives et la mentalité des gestionnaires ne me semblent pas s'être attachées à motiver fortement les employés. Nous sommes parfois surpris, lors de sondages, du dévouement au public dont font preuve nos fonctionnaires alors que nous avons plutôt entravé leurs efforts et refroidi leur enthousiasme par certaines de nos méthodes.

**M. Whittaker:** À la page 2 de votre mémoire vous parlez de réformes entreprises au milieu des années 1960, réformes qui doivent présenter des ressemblances avec celles que vous envisagez à l'heure actuelle. Pouvez-vous nous résumer les réformes engagées à cette époque, les résultats obtenus, et nous dire si les objectifs visés par elles ont été réalisés?

**M. Edwards:** Monsieur le président, ma réponse comporte trois points: il y a eu la Commission royale Glassco, au début des années 60, qui a fait le point sur la Fonction publique et a proposé un certain nombre de changements très vastes, dans le domaine de l'organisation, des processus et de la doctrine. Cette Commission royale semblait avoir adopté pour devise «que les gestionnaires gèrent», devise que nous n'avons pas reprise, ironiquement, encore que nous faisons notre, sur bien des points, les conclusions de cette Commission sur ce sujet.

Vous avez ensuite la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et ce qui l'a précédée, à savoir l'introduction d'un régime de négociations collectives dans la Fonction publique. Le troisième élément, c'est un remaniement massif des systèmes de dotation, remaniement entrepris à peu près en même temps que la promulgation de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Quel a été l'effet de toutes ces actions? Nous pensions certainement, à l'époque, que nous avions fait un grand pas en avant vers une Fonction publique professionnelle, non sectaire et à la pointe du progrès.

• 1015

Mais dès 1973, soit quatre ou cinq ans après la promulgation de la loi, nous savions qu'à certains égards la Loi avait des défauts. Une autre étude sur la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique a été entreprise par le juge Bryden et suivie d'une étude de M. Finkelman, et d'une série d'autres. Parallèlement à cet effort, nous avons entrepris des études de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, conscients du fait que cette loi n'était pas non plus sans défaut.

## [Text]

For about 16 years, in fact, we tried to reform those two pieces of legislation. There were incredible amounts of discussions, inside and outside of government, with unions, with parliamentarians. On two occasions there have been parliamentary hearings, I believe, on the Public Service Staff Relations Act, one very lengthy one after the Finkelman report was tabled. But every time we came close to seeing legislative change either the political environment changed or some other set of circumstances changed, and as a result there have been no revisions in the Public Service Staff relations Act and the Public Service Employment Act for slightly more than 20 years now.

So too—and I am sure you will seek Mr. Dye's comments on this—on the Glassco royal commission. Some very good things were introduced that brought about some streamlining of the public service, and yet it was not so far later that we had another royal commission, the Lambert royal commission, that was looking essentially at the same subject-matter. It came in from a different direction; it came in from very much a concern with the financial side of the house. But before Lambert was finished, he was struggling, as Glassco had struggled, with the whole issue of accountability in a Public Service or a public sector setting and was attempting there to offer an alternative vision, albeit not dramatically different from that of Glassco.

But Mr. Dye is possibly more experienced than I in interpreting those events of the past, and I would be more than happy if the Chair invited him to comment further.

**Mr. Dye:** I agree with the history. Perhaps the last of the setting of all those major reviews was the D'Avignon review in the very late 1970s. All of this has examined the issues, so the issues are well-known, and then superimposed on that is the experience of the 1980s, where my impression is that things have hardened up and made it extremely difficult to manage. I suspect it is extremely difficult to have joy in your position as a public servant wherever you are in the system, so as you know, I have been an advocate of reform.

My sense of it is that progress has been made. The senior public servants are trying to manage better. They need your help as legislators to modernize the legislation and get a new framework that will allow all the things Mr. Edwards talked about in his opening remarks to take place, so that people will be able to use common sense, they will enjoy their work, and the constituents in your constituency will feel that they are getting good value from the public servants who serve them.

**Mr. Whittaker:** Let me pose this question to both of you then. We have talked about legislative change, and I assume that coming out of your work, Mr. Edwards, recommendations will be made. But can legislative

## [Translation]

Pendant près de 16 ans nous avons essayé de réformer ces deux lois. Il y eu pléthore de discussions et consultations tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, avec les syndicats, avec les députés. Il y a eu deux séries d'audiences parlementaires, si je ne me trompe, sur la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, dont une très prolongée après la déposition du rapport Finkelman, mais chaque fois que se profilaient des changements de la loi un changement se produisait soit d'ordre politique, soit de conjoncture, de sorte que voilà plus de 20 ans déjà qu'aucun changement n'a été apporté à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Il en a été de même de la Commission royale Glassco, sur laquelle vous voudrez certainement avoir l'avis de M. Dye. D'excellentes propositions ont été adoptées visant à moderniser la Fonction publique, mais cette Commission a été suivie de près par une autre, la Commission royale Lambert qui se penchait, dans l'ensemble, sur les mêmes problème. Cette dernière Commission avait été créée avec une visée différente, mue essentiellement par les préoccupations financières de la Chambre. Mais la Commission Lambert, de même que la Commission Glassco, a achoppé au même obstacle, celui de la responsabilisation de la Fonction publique ou du secteur public et s'est efforcée de trouver une autre voie qui était toutefois assez rapprochée de celle de la Commission Glassco.

Mais M. Dye est probablement mieux à même que moi de porter un jugement sur ces événements et je serais heureux que le président l'invite à nous faire part de ses commentaires.

**M. Dye:** Je suis d'accord avec le tableau brossé par mon collègue. Le dernier, peut-être, de ces vastes réexamens de la question est le rapport D'Avignon, à la fin des années 1970. Les problèmes étaient alors bien connus mais là-dessus s'est greffée l'expérience des années 1980 où les problèmes semblent s'être cristallisés et être devenus quasi inextriquables. Il doit être très difficile de prendre plaisir à son travail quel que soit votre poste dans la Fonction publique et c'est pourquoi je prêche la réforme.

Certains progrès me semblent avoir été réalisés, les cadres supérieurs essayent d'assurer une meilleure gestion mais ils ont besoin de votre aide, en tant que législateurs, pour moderniser la loi de façon à leur permettre d'effectuer tous les changements dont parle M. Edwards dans sa déclaration d'ouverture. Quand les employés pourront mieux employer leur bon sens ils auront plus de plaisir dans leur travail et ceux qu'ils ont pour mission de servir auront l'impression d'être mieux servis.

**M. Whittaker:** Permettez-moi de vous poser une question à tous deux: Il a été question de modifier la loi et je pense que vous travaux, monsieur Edwards, déboucheront sur des recommandations. Mais ces

## [Texte]

changes be made that will be flexible enough to get where Mr. Dye has just spoken of? Is that possible today?

**Mr. Edwards:** In another forum I have suggested that Public Service 2000 is 10% legislative change, 20% to 30% machinery change, and the balance is attitudinal change. The problem is that the 10% is critical for the other two.

Some of our present legislation is unduly restrictive. It lays out, for instance, a classification system, a system in which we divide the Public Service into various occupational groups and what have you, that really creates vertical barriers between public servants that are at odds with good human resource management, good deployment of staff, good motivation, good value for broadening experience of staff and what have you. I think we can create civil service legislation that is a lot less restrictive without undermining basic rights of employees or without undermining the supremacy of Parliament, though there is a little bit of a problem that was surfacing earlier with regulations.

• 1020

We know from the last 16 years that it is incredibly difficult to get parliamentary time, government commitment to civil service legislative reform. It is not going to happen that often. It is not like a board of directors of a large corporation who can be seized with something and make a quick decision. So we are hoping that with suitable safeguards in the legislation, there will be more discretion for the government of the day or for a parliamentary agency of the day, or whatever, to make decisions that correspond to the circumstances of the time rather than saying, my God, we cannot do anything; sorry, guys, you are in this straightjacket because the legislation says so, and it is not likely we will get a change in legislation for the next 10 years.

I do believe we can, but it is going to have to be done with considerable care, because quite clearly parliamentarians in the main, let alone Public Service unions, let alone the Public Service, let alone a variety of groups outside the government, will tolerate a piece of legislation that just hands over an ability to management to do whatever they want to do with staff. That is not good management practice, and a private sector corporation needs policies in the government. Some of those policies will end up enshrined in legislation but I hope global enough that there is enough discretion that a Public Service can adapt.

We have a task force right now trying to struggle with the issue of how a huge organization with 225,000 people, covering all the spectrum of activities of social endeavour in this country, can adapt to changing circumstances and

## [Traduction]

modifications seront-elles assez souples pour avoir les effets dont vient de parler M. Dye? Est-ce possible de nos jours?

**M. Edwards:** En d'autres lieux j'ai fait remarquer que Fonction publique 2000 consistait pour 10 p. 100 de changement de la loi, de 20 à 30 p. 100 de changement de l'appareil administratif, le reste étant le changement des mentalités. La difficulté, c'est que sans les 10 p. 100, le reste est voué à l'échec.

Certaines de nos lois actuelles sont inutilement contraignantes. C'est ainsi que le système de classification divise la Fonction publique en groupes professionnels et autres, créé entre fonctionnaires des divisions verticales qui sont en conflit avec de sains principes de gestion des ressources humaines et de leur déploiement, étoffe la motivation, décourage le personnel d'élargir son expérience et a d'autres effets néfastes. Nous pourrions, je crois, rendre la loi beaucoup moins contraignante sans porter atteinte aux droits fondamentaux des employés, sans compromettre la suprématie du Parlement encore que des difficultés se présentent avec les règlements.

Les 16 dernières années nous ont appris combien il est difficile d'obtenir que le Parlement se penche sur la question de la réforme législative de la Fonction publique. Il ne le fera pas très fréquemment. Contrairement au conseil d'administration d'une grande société, le Parlement ne peut pas se prononcer sur le champ quand il est saisi d'une question. Nous espérons donc qu'en prévoyant des garanties adéquates dans la Loi, le gouvernement du jour ou l'un de ses organes sera mieux en mesure de prendre les décisions qui s'imposent compte tenu des circonstances au lieu de se retrouver les mains liées parce que la loi n'a pas été modifiée et ne le sera pas avant 10 ans.

J'estime que les modifications que nous proposons devraient accorder une plus grande marge de manœuvre au gouvernement, mais il faudra traiter ce dossier soigneusement car, de toute évidence, les parlementaires surtout, mais les syndicats de la Fonction publique également, la Fonction publique elle-même ainsi que divers intervenants de l'extérieur ne toléreront pas une loi qui donnerait carte blanche à la direction pour tout ce qui touche à l'administration du personnel. De toute façon, cela serait contraire au principe d'une saine gestion, et le gouvernement doit naturellement donner l'exemple au secteur privé. Certaines des politiques de gestion du personnel appliquées par le gouvernement finiront par être inscrites dans une loi, mais j'espère qu'on accordera à la Fonction publique suffisamment de latitude pour lui permettre de s'adapter à son rôle futur.

Nous avons mis sur pied un groupe de travail qui cherche à établir comment une énorme organisation comptant 225,000 employés oeuvrant dans tous les domaines de l'activité sociale peut s'adapter rapidement à

## [Text]

adapt quickly. Our conclusion at the moment is that we do not have the tools to allow for quick adaptation.

**Mr. Dye:** I think I share the notion that a very small part of this is legislation, but nothing will happen unless there is legislation. That is why I have been supportive, I think. You do need a framework. If you get the framework, you can change the mind-sets. You can change values. But I do not think anything much is going to happen unless the task force Mr. Edwards is working on convinces parliamentarians of the importance of what they are doing, and you can get political will and support across all the parties. I am sure there will be views and recommendations made to whatever report comes out of this exercise, but it seems to me we are on the right track to doing something that is good for taxpayers.

**Mr. Whittaker:** I want to go back to the motivational aspect of this, because it seems to me that in reading through the material, the various speeches that have been made to the management people and what not, I come out of it the same way I come out of a motivational seminar. I come out geared right up, and within a week I am back to the same old methods again, unless I have instituted something directly when I have come home from that seminar.

I read through this, and I have the same feeling. It is really good stuff if we can do it. There are so many things there. You have gone right down to the basics and worked up. Is there such a motivational problem? Is there a possibility, for instance, of job cuts where there are going to be more motivational problems within? I hesitate to put it this way, but is there a rot within the machinery, as you call it, that goes deeper than what you can deal with in spite of legislation?

Last, because this is my last kick at the cat here, I have noticed throughout that we have talked about machinery and valued assets. We have talked in terms such as that. Is that part of our problem then, that instead of looking at people as people, we look at them as assets and machinery?

• 1025

**Mr. Edwards:** Let me start at the reverse end. I think there is some of that problem. We have tended to think of people in accounting terms. Even the notion of person-years is an attempt to approximate a human being working for 12 months a year to some kind of standardized thing you can add up. I am not sure how much of a problem that is. It comes back to what one's management philosophy is, and one had better have a good management philosophy, and then if you have to keep some accounting terms, fine. It should become a secondary issue rather than a primary issue.

Is there a too deep-seated problem that we cannot reach with the right kind of legislation and the right kind of approaches? No, I do not think there is. Every single survey suggests, and some of them certainly can be shared with this committee... There was one done on the

## [Translation]

des circonstances nouvelles. Nous estimons, pour l'instant, ne avoir pas les outils nécessaires à cette fin.

**M. Dye:** Je pense comme vous que la loi n'intervient que pour une petite part dans ce processus, mais qu'elle est néanmoins primordiale. Je pense effectivement qu'il faut établir un cadre, ce qui permettra ensuite de changer les mentalités et les valeurs. On n'aboutira cependant à rien à moins que le groupe de travail de M. Edwards ne réussisse à convaincre les parlementaires de l'importance de ces travaux, et n'obtienne l'appui de tous les partis. Le rapport qui sera publié suscitera certainement un échange de vues et des recommandations, mais j'estime qu'on s'y prend de la bonne façon pour protéger les intérêts des contribuables.

**M. Whittaker:** J'aimerais revenir à la question de la motivation. Après avoir lu les documents portant sur la réforme de la Fonction publique et après avoir entendu divers exposés présentés sur le sujet aux cadres, je me sens très motivé. Mais tout comme lorsque je participe à un atelier de motivation, si je ne mets pas immédiatement à l'exécution les bons conseils qui me sont prodigués, je retombe dans les mêmes ornières.

Or, la lecture de ces documents me laissent la même impression. Ils fourmillent de bonnes idées, et il serait merveilleux qu'on puisse les mettre en oeuvre. Vous n'avez rien omis dans votre étude. Existe-t-il cependant un problème de motivation? Se peut-il, par exemple que de nouvelles suppressions de postes minent le moral des fonctionnaires? J'hésite à m'exprimer ainsi, mais la gangrène est-elle tellement avancée que même une loi n'y pourra rien?

Une dernière question ou plutôt une dernière flèche, j'ai constaté que nous avons parlé d'équipement et d'actifs. Ce sont les termes mêmes qu'on utilise. Est-ce là le problème? Serait-ce que nous considérons les fonctionnaires non pas comme des gens, mais comme de l'équipement et des éléments d'actifs?

**M. Edwards:** Permettez-moi de commencer par la fin. Vous avez un peu raison de dire que nous avons eu tendance à les considérer comme des entités comptables. La notion même d'année-personne représente de façon abstraite le travail qu'un être humain effectue pendant 12 mois. Elle existe pour faciliter les calculs. Je ne sais pas s'il faut vraiment parler de problème. Si la philosophie de gestion est bonne, peu importe qu'elle s'appuie sur quelques termes comptables, et on ne s'attendrait pas, dans ce cas à ce qu'on insiste trop là-dessus.

Par ailleurs, j'estime que les racines du problème ne sont pas si profondes qu'une bonne loi ne puisse les extirper. J'invoque à l'appui tous les sondages qui ont été faits, et certains d'entre eux pourraient sûrement être communiqués au comité... Le ministère des

## [Texte]

Department of Communications a couple of years ago that covered staff at all levels. There was a high response rate, a lot of concerns inside the department with the quality of management, quality of leadership, and what have you, but nothing to suggest that those public servants were not committed to doing a good job for the people of Canada. There is a strong identity of Public Service, and I think you would find that right across the system.

Will we see this get derailed by other things, such as cut-backs and what have you? Possibly, but not as a direct result of this. There will be change in jobs. I am certain that one of the outcomes, if we are successful, will be a reduction in the number of levels of management. I am absolutely certain of that. We do not need in 1990 the heavy hierarchical levels we have now in the Public Service.

At a meeting with journalists some time ago, Paul Tellier and I were pointing out to them what it must be like to be a front-line person, an employee in Employment and Immigration or another large government department, who reports to someone who reports to someone who reports to someone who reports to an assistant deputy minister who reports to a deputy minister. All of them are changing their jobs, perhaps on average every three years. How can you have a powerful internal communications system going down and up? How do you identify with the organization? It is very difficult.

We create in effect an impersonalization, and this is the essence of bureaucracy, because the ultimate aim was impersonal administration. But it was also impersonal management. I am not sure we need either. I think today the public demands more than even-handed impersonal administration, and in turn, equally for the same reason, being human beings in our society, employees are demanding a hell of a lot more than these messages flowing down these hierarchical levels. It is not just us, it is all large corporations. We are all in the same dilemma. We have to find better ways to service our publics, and we have to find better ways to integrate our employees into the mainstream of thinking that goes on in a department.

On that last point, and again we could possibly give you figures if we did a computation, but we are getting an enormous amount of mail from public servants, sometimes just a page saying, if you are serious, look at this; why do we have this kind of constraint; how can you be serious about service to the public if such and such? In some cases we have groups of employees who come together and produce reports of 10 pages, 20 pages, saying, here are the impediments to good management, if you are serious that you want good management, or impediments to good service to the public and what have you.

So I think that out there there is a lot of pent-up enthusiasm, constrained somewhat by a sense of scepticism and perhaps a touch of cynicism, and the more we break through that the more we will get these

## [Traduction]

Communications a mené un tel sondage il y a quelques années auprès de ses employés de tous les échelons. Le taux de réponse à ce sondage a été très élevé. Cela a permis de faire ressortir certaines préoccupations au sujet de la qualité de la gestion et de la qualité du leadership et rien dans ce sondage ne permet de mettre en doute le dévouement des fonctionnaires. Le sens d'appartenance à la Fonction publique est fort, et je pense que cela se constate dans tous les ministères.

La suppression de postes ou autres mesures semblables risque-t-elle d'atténuer la motivation des fonctionnaires? C'est possible, mais pas directement en raison de la stratégie que nous proposons. Certains postes seront redéfinis. Si nous atteignons notre objectif, je suis convaincu que cela aboutira à une réduction des paliers de gestion. Nous n'avons pas besoin en 1990 de l'imposante hiérarchie qui existe actuellement dans la Fonction publique.

Paul Tellier et moi-même essayions il y a quelque temps de faire comprendre à des journalistes la situation d'un fonctionnaire d'Emploi et Immigration Canada ou de tout autre gros ministère qui relève d'un supérieur, qui à son tour relève d'un autre supérieur, et ainsi de suite jusqu'au sous-ministre adjoint, et finalement au sous-ministre. Tous ces gens changent de poste tous les trois ans en moyenne. Comment, dans ce cas, établir un système de communication interne efficace? Comment susciter un sens d'appartenance à l'organisation? C'est très difficile.

Cela aboutit à l'impersonnalité, soit à l'essence même de la bureaucratie étant donné que l'objectif ultime a toujours été une administration impersonnelle. Mais cela signifie également une gestion impersonnelle. Ce sont des notions qui me semblent révolues. Aujourd'hui, la population refuse d'être traitée de façon impersonnelle et, pour les mêmes raisons, les employés exigent également d'être traités en êtres humains. Ils veulent des contacts plus directs avec leurs supérieurs que dans le passé. La même chose vaut pour les grandes sociétés. Nous faisons tous face aux mêmes dilemmes. Il faut trouver une façon d'améliorer le service au public tout en intégrant mieux les employés à leur milieu de travail.

À ce sujet, nous pourrions peut-être vous fournir des chiffres si nous faisions les calculs voulus, mais nous recevons beaucoup de courrier de la part de fonctionnaires qui nous proposent des façons d'améliorer nos méthodes de gestion de manière à mieux servir le public. Des employés sont même allés jusqu'à se regrouper pour soumettre des rapports assez volumineux dans lesquels ils nous mettent au défit de prouver notre engagement pour une saine gestion en appliquant les diverses recommandations qu'ils nous soumettent.

L'enthousiasme ne manque donc pas parmi les fonctionnaires bien qu'il soit tempéré d'un certain scepticisme et peut-être même d'un brin de cynisme. Si nous pouvons convaincre ceux-ci de notre sérieux, je suis

## [Text]

unsolicited contributions coming in that we then end up reading at great length.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** I certainly hope this is only the first of a series, because obviously this is a very important matter and one that is going to take a lot more than an hour and a half with you to explore thoroughly. I think it is extremely important background for considering whatever actions and whatever legislative changes come out of the exercise.

I am going to be extremely blunt. I have lived virtually all my life in this city. I have family, I have friends, I have acquaintances, I have had business colleagues who worked for government who until very recently were proud to do it, were confident of the importance of their work, enjoyed going to work, brought it home with them, went back on the weekend and did it gladly. They do not feel that way any more, and they have not felt that way in the last five years, frankly. We are wasting a tremendous amount of energy, time, commitment and competence by people simply worrying about whether they are going to be surviving and by the inhumane treatment of people in the Public Service.

• 1030

Everybody understands when change has to happen, when programs have to change, but what they do not understand is why more money is being spent to do the same work they used to do last year and the quality of the work is not as good. Their colleagues are now supervising contracts instead of doing the work for which they are professionally competent and trained, and this is at all levels, from front-line counter-workers right up to the very top levels, from young employees to older employees.

It has a lot to do with simply not treating people as human beings. It has a lot to do with not involving them in the decisions that are affecting their lives, because they are committed to the Public Service and they do have ideas, and that is why I want to come to the whole issue of consultation in this exercise.

You gave a speech recently and in the question period afterwards you talked about the optics of consultation, and that is why every task force has a communications officer. I am not interested in the optics of consultation. I am interested in the realities of consultation and I want to know how those quarter million public servants' views, the views of those people out there on the front line, delivering the service and knowing what the inadequacies are, and knowing the improvements that could be made—how those people throughout the Public Service are being consulted on the changes to their lives that Public Service 2000 will introduce.

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, I would like to pick up one or two of the earlier comments as well.

I do not think it is fair to draw the conclusion that somehow problems have emerged in the last five years. If

## [Translation]

convaincu que nous pourrons compter sur leur collaboration.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** J'espère que cet entretien sera le premier d'une série d'entretiens qui seront consacrés à cette importante question que nous ne pourrons pas épouser en une heure et demie. J'estime qu'il importe que nous possédions ces renseignements de base pour bien comprendre les modifications législatives qui s'imposent.

Je n'irai pas par quatre chemins. J'ai presque toujours vécu dans cette ville. J'y ai ma famille, mes amis, et des connaissances. Je connais beaucoup de fonctionnaires qui jusqu'à récemment étaient fiers de l'être, accordaient beaucoup d'importance à leur travail, s'en acquittaient avec conscience et n'hésitaient pas à faire du surtemps au besoin. Ils ne considèrent cependant plus leur travail de la même façon, et cela se constate depuis cinq ans. Il y a un gaspillage énorme d'énergie, de temps, de dévouement et de compétence. Les fonctionnaires s'inquiètent de leur avenir, et ils sont franchement mal traités.

Tous les fonctionnaires comprennent qu'il faut périodiquement réviser les programmes, ce qu'ils ne comprennent pas c'est pourquoi on paie des gens de l'extérieur plus cher pour faire leur travail moins bien qu'eux. Certains fonctionnaires sont maintenant chargés de superviser le travail des contractuels au lieu de faire eux-mêmes le travail pour lesquels ils possèdent la formation voulue, et cela se constate à tous les niveaux, du simple commis jusqu'aux hauts fonctionnaires et dans toutes les catégories d'âge.

J'estime qu'on peut imputer la situation au fait qu'on ne traite pas les fonctionnaires comme des êtres humains et qu'on ne les consulte pas. Or, il s'agit d'employés dévoués qui ont des idées. Voilà ce qui m'amène à vous parler de la consultation.

Vous avez prononcé récemment un discours, et lors de la période des questions qui l'a suivi, vous avez parlé des mesures qui ont été prises pour donner au moins l'illusion qu'il y avait eu consultation. C'est d'ailleurs pourquoi chaque groupe de travail se dote d'un agent des communications. Moi, ce qui m'intéresse, c'est une consultation réelle. Compte tenu du fait que les fonctionnaires sont ceux qui sont chargés de la prestation des services, et qu'ils sont donc les mieux placés pour savoir comment il faudrait les améliorer, j'aimerais savoir quelles mesures sont prises pour réellement les consulter au sujet des changements qu'entraineront pour eux l'application de la stratégie Fonction publique 2000?

**M. Edwards:** Monsieur le président, j'aimerais relever un ou deux commentaires qui ont été faits.

Je ne pense pas qu'on puisse conclure que les problèmes qui se posent actuellement sont apparus il y a

## [Texte]

one goes back to where I would go back, probably to the latter 1970s, where there was in this country and in other western countries a marked decline in the faith of governments and of their societies in the ability of government to resolve problems, I believe there was at that period in time a significant shift from, let us say, a decade earlier when I joined the Public Service as an economist, where we believed we could solve poverty, we could solve anything that was being faced by a society: give us time, we will do it.

By the late 1970s, people in western societies started to lose that faith. That has had an impact gradually on the role of government, and indeed required quite a bit of realignment in the thinking of individual public servants. It certainly led in turn, of course, to cut-backs here and around the world, almost independently of what government or what party was in power, whether it was in New Zealand or Australia or anywhere else. It is essentially a western phenomenon, and I think a lot of it is attributable back to a shift in thinking about how you solve problems in society, whether it is through the role of the private sector or non-profit organizations, or directly through government.

I also am a little concerned about leaving on the record the notion that, after a speech, I was talking about optics in communication. I do not think I have ever used the term "optics in communication" to start with, and I certainly hope that whatever I did say did not lead to a distinction between true communication and beyond that consultation and something more peripheral, superficial than that.

On each task force—and the member is quite correct—the director general responsible for communications in the department is the leader of that task force. That is because we truly believe that part of this exercise, its success, depends on good internal communications. People must know what we are doing. If they do not, they cannot react to it, they will not understand it, and they may resist it inappropriately. That is, I think, very, very important, and communication is a two-way street. We do need, through things like the focus groups, through the telephone service and what have you, to get information in.

We also need to do it through the bargaining agents. Nearly every task force now has had informal or formal sessions with a collection of bargaining agents or individual bargaining agents, and this will continue. We have exchanged written correspondence with the main unions, who are throwing their support behind Public Service 2000, albeit with some concern about the process. I can quote chapter and verse to the committee and perhaps it would be helpful to do so.

• 1035

The Public Service Alliance has, for instance, written to us and says it is very encouraged by the Public Service

## [Traduction]

cinq ans. Il faut plutôt remonter à la fin des années 70, au moment où les Canadiens et les citoyens des autres pays occidentaux ont commencé à douter de la capacité de leur gouvernement de régler les problèmes sociaux. Dix ans plus tôt, lorsque je suis entré dans la Fonction publique comme économiste, tous les espoirs étaient permis. Nous pensions être en mesure de régler tous les problèmes auxquels se heurtent la société. Nous ne demandions qu'un peu de temps.

À la fin des années 70, les citoyens des sociétés occidentales ont commencé à perdre confiance dans leur gouvernement. Cette situation a eu une incidence progressive sur le rôle du gouvernement, et a même obligé les fonctionnaires eux-mêmes à se remettre en question. La situation a, à son tour, mené les gouvernements de bien des pays comme ceux notamment de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie à réduire leur fonction publique. C'est un phénomène essentiellement d'envergure occidentale. On peut l'attribuer en bonne partie au fait qu'on se demande maintenant si ce n'est pas le secteur privé ou les organismes à but non lucratif plutôt que le gouvernement qui sont mieux en mesure de régler les problèmes de la société.

J'aimerais également dissiper l'impression fausse selon laquelle je voudrais créer l'illusion qu'il y a eu consultation. Quels que soient les mots que j'ai pu utiliser au cours du discours mentionné, je ne voulais certainement pas donner l'impression que nous ne voulions pas vraiment consulter les gens.

Mme Catterall a bien raison de dire que dans tous les groupes de travail le directeur général des communications du ministère est chargé de l'aspect communications. C'est le cas, parce que nous estimons que le succès de notre stratégie dépend de bonnes communications internes. Les gens doivent savoir ce que nous faisons. Si ce n'est pas le cas, ils ne pourront pas contribuer au processus, et ils s'y opposeront peut-être à tort. C'est un aspect très important, et pour moi, la communication doit aller dans les deux sens. Il nous faut recueillir de l'information par des consultations personnelles auprès des groupes spécialisés et également par des entretiens téléphoniques, par exemple.

Cette information nous est aussi transmise par les agents négociateurs. Presque tous les groupes de travail ont eu des discussions officielles ou officieuses avec les agents négociateurs, et celles-ci se poursuivront. Nous avons échangé une correspondance avec les principaux syndicats, lesquels appuient la stratégie Fonction publique 2000 même s'ils ont une certaine réserve au sujet du processus. Je pourrais vous citer des extraits de ces lettres, et ce serait peut-être utile pour le Comité.

L'Alliance de la Fonction publique, par exemple, nous a dit être très encouragée par la stratégie de Fonction

## [Text]

2000 initiative. We have similar comments, albeit including concern about process, from the Professional Institute of the Public Service of Canada. They are concerned about process, but I think we are persuading them over time that we are serious about their input.

Contrary to rumours, no legislative package was prepared in advance by the Public Service 2000 that will somehow be unveiled in due course without proper development from grassroots up.

There are certainly old pieces of legislation and I was mentioning earlier that sixteen years of attempts at legislative change were involved. Detailed legislative proposals are to be found in the Finkelman Report of 1975.

It is not true that his exercise started with a pre-established piece of legislation, while this work is window dressing. It is not. We did not start with a piece of legislation, we do not know what we will come forward with by way of proposals for legislation, and we are working as closely as we can, within the time constraints of the exercise, with bargaining agents and front-line staff, through questionnaires, focus groups and so on. We have had meetings with clerks and secretaries in Moncton through immigration offices and in almost every sector of our Public Service. These meetings have either already happened or are planned for April. Others will be held beyond that.

**Mrs. Catterall:** I appreciated some of the comments. I would like to know what the consultation process consists of.

My understanding of consultation is that we involve the people who will be affected and identify the issues and the alternate solutions to some of those issues. Then, as resolutions evolve and are refined, ongoing discussion occurs to identify problems with those resolutions.

I do not see that process happening here. I do not see the time for it. What has happened? What does the process consist of and who is involved in it? Have all the task forces met with all the unions? Are all the task forces carrying out focus group meetings or telephone surveys? If so, what telephone surveys are being conducted, who do they involve and what results have been achieved? What issues are the focus groups looking at? Who is running them and what results are you getting? Was any input from various people contained in the end of January and mid-February reports? Will you share the recommendations of those reports with the committee?

**Mr. Edwards:** If the committee would like us to do so, we will put together a report on whatever aspects of Public Service 2000 we believe would be helpful.

**Mrs. Catterall:** Can you provide specific answers now to questions on the consultation process?

## [Translation]

publique 2000. L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada nous a fait le même commentaire bien qu'il ait exprimé certaines réserves au sujet du processus. Nous réussissons peu à peu à convaincre les syndicats de l'importance que nous attachons à leur contribution.

Contrairement aux rumeurs, nous n'avons pas préparé à l'avance sans consulter qui que ce soit les modifications législatives qui découleraient de Fonction publique 2000.

Nous avons cependant pu nous reporter aux modifications législatives qui ont déjà été recommandées aux cours des 16 dernières années. Ces propositions figurent dans le rapport *Finkelman* de 1975.

Je ne pense donc pas qu'on puisse dire que les dés soient pipés, et que nous ne nous intéressons qu'aux apparences. Nous n'avons pas d'idées préconçues, et nous ne pouvons pas anticiper les recommandations qui nous seront faites. Compte tenu de nos échéances, nous collaborons aussi étroitement que possible avec les agents négociateurs et les fonctionnaires eux-mêmes par l'intermédiaire de sondages et de groupes de sensibilisation. Nous avons, par exemple, rencontré des commis et des secrétaires du bureau d'immigration de Moncton, et nous avons aussi discuté de la question avec des fonctionnaires de presque tous les secteurs de la Fonction publique. Ces réunions ont soit déjà eu lieu, soit auront lieu en avril. Certaines auront même lieu un peu plus tard.

**Mme Catterall:** Je vous remercie de ces renseignements. J'aimerais savoir cependant comment on consultera exactement les gens.

À mon avis, cela supposerait qu'on fasse participer les gens qui seront visés à l'identification des problèmes et à la recherche de solutions de recharge. À mesure que des propositions sont faites, il faudrait également en discuter avec les intéressés.

Or, je ne pense pas qu'on procède de cette façon dans ce cas-ci. On ne semble pas avoir prévu de temps voulu. Qu'est-ce qui a déjà été fait? Quel est le processus, et qui y participe? Les groupes de travail ont-ils rencontré tous les syndicats? Tous les groupes de travail ont-ils tenu des réunions sur certains sujets particuliers ou mènent-ils tous des enquêtes téléphoniques? Si oui, sur quoi portent ces enquêtes téléphoniques, qui y participe et quels en ont été les résultats? Sur quel sujet se penchent les groupes de sensibilisation? Qui les dirige, et quels en sont les résultats? Les rapports publiés à la mi-janvier et mi-février en font-ils état? Êtes-vous prêt à faire voir au comité des recommandations qui figurent dans ces rapports?

**M. Edwards:** Si le comité le souhaite, nous rédigerons un rapport sur les aspects de la stratégie Fonction publique 2000 qui, à notre avis, lui serait utile.

**Mme Catterall:** Pouvez-vous me donner des réponses précises aux questions que je vous ai posées sur le processus de consultation?

## [Texte]

**Mr. Edwards:** We will provide you with as much as we can and we will do so within a week. Give us 10 days and we will try to be as specific as we can.

**Mrs. Catterall:** I would also like to see the recommendations by the task forces in January and February. I would like to know which of those recommendations are being implemented and which are not?

**Mr. Edwards:** Yes.

**Mrs. Catterall:** Are there any specific mandates for the various task forces?

**Mr. Edwards:** There are specific mandates for each of the task forces. They are very general and have been shared with all the bargaining agents. If I recall correctly, each task force has a subject, which it has been charged to explore in the context of the Prime Minister's press release, which laid out various objectives to be served. They have been enjoined to ensure that they do not merely collect perceptions, but attempt to get down into the rock issues underlying the perceived problems.

• 1040

What else do we have in the way of general mandates? I can certainly table a complete copy, one for each of the task forces. They are very, very general, as you would expect from the nature of the Prime Minister's press release. Basically, what the Prime Minister has done is given us a sense of direction and asked us to explore what should be done in light of that direction.

**Mrs. Catterall:** Have the task forces been provided with background papers, options that they might want to look at, identification of issues, and so on?

**Mr. Edwards:** What we attempted to do, Mr. Chairman, was to unlock our filing cabinets and dig out of those filing cabinets plenty of earlier reports of one kind or another. I mentioned the Finkelman report. Obviously a copy of that went to the task force on staff relations. As for the D'Avignon report, copies would have gone to a number of task forces, particularly the staffing one. Various other reports from the past were basically the raw material for the task forces to sink their teeth into.

**The Chairman:** I might say that in our briefing notes to the members of the committee on Public Service 2000, if you go to section 4, to "Documentation on Public Service 2000" on pages 10 and 11, you will see subjects outlined there that Mr. Edwards is talking about.

These are things like occupational and classification structure, compensation and benefits, staffing, staff relations, work force adaptation, resource management, administrative policies and common services, service to the public, and so on. It is all laid out there in that particular section.

**Mr. Stevenson (Durham):** There is a concept of total quality management that is now out there in the private

## [Traduction]

**M. Edwards:** Nous vous fournirons toute l'information possible d'ici une semaine. Donnez-nous 10 jours, et nous essaierons d'être aussi précis que possible.

**Mme Catterall:** J'aimerais aussi que vous nous communiquiez les recommandations formulées par les groupes de travail en janvier et en février. J'aimerais savoir lesquelles sont appliquées, et lesquelles ne le sont pas.

**M. Edwards:** Oui.

**Mme Catterall:** Chaque groupe de travail a-t-il un mandat précis?

**M. Edwards:** Oui. Il s'agit de mandats très généraux que nous avons communiqués à tous les agents négociateurs. Si je ne m'abuse, chaque groupe de travail doit se pencher sur un sujet dont il a été question dans le communiqué du premier ministre, lequel énumérait les divers objectifs de la stratégie. On a enjoint à ce groupe de travail d'aller au fond des choses, et d'établir les causes premières des problèmes soulevés.

• 1040

Que puis-je vous dire d'autre au sujet des mandats généraux? Je pourrais certainement transmettre au Comité le mandat de chaque groupe de travail. Il s'agit de mandats très généraux comme on peut s'y attendre d'après le communiqué du premier ministre qui pose essentiellement des jalons.

**Mme Catterall:** A-t-on fourni aux groupes de travail des documents d'information et leur a-t-on donné une liste des questions sur lesquelles ils devraient se pencher?

**M. Edwards:** Ce que nous avons tenté de faire, monsieur le président, est de sortir de nos classeurs tous les rapports précédents portant sur le renouvellement de la Fonction publique. J'ai déjà mentionné le rapport Finkelman. Un exemplaire de ce rapport a évidemment été envoyé aux groupes de travail qui étudient les relations de travail. On a aussi envoyé un exemplaire du rapport D'Avignon à un certain nombre de groupes de travail, et notamment à celui qui étudie la question de dotation en personnel. Divers rapports antérieurs ont servi de point de départ aux études des groupes de travail.

**Le président:** Les sujets dont M. Edwards parle figurent dans les notes d'information qui ont été remises aux membres du Comité au sujet de Fonction publique 2000, à la partie IV intitulée «Documents portant sur Fonction publique 2000, pages 10 et 11».

Parmi les sujets cités on trouve les suivants: structure et profession et classification, rémunération et avantages sociaux, dotation, relations de travail, adaptation de la main-d'œuvre, gestion des ressources, politiques administratives et services communs, services au public, etc. Tout se trouve dans cette partie.

**Mr. Stevenson (Durham):** Il est beaucoup question dans le secteur privé de la qualité globale de la gestion. On y

[Text]

sector. It is receiving quite a bit of attention, I suppose largely through the successes of various companies in Japan and Switzerland and so on. To what extent have those concepts been developed for public sector management?

**Mr. Edwards:** I would suggest that most of us are reasonably familiar with those terms and attempt to introduce the essence of them into Public Service management. We have had a round of consultations with major corporations in this country and indeed have an advisory committee that includes a variety of people from industry and academia, other government levels and what have you. None of us is exempt from these kinds of pressures, and nor should we be.

**Mr. Stevenson:** In the work that is going on here, I am a little bit concerned when I hear you saying that there are these old reports and they have all been sent out and so on. Can we be confident that equal or greater emphasis will be put on some of the new ideas coming forward in management, that they will become part of the new structure, hopefully, and that opportunities for advancement in that area will . . . ?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, we certainly are attempting to ensure that this happens. One of the ways we have done this in certain task forces is to draw in organizations like the Conference Board of Canada to talk about the best practices, as they see them, in the large corporations.

We certainly had visits to Du Pont Canada, we have had Pratt & Whitney up, we have had discussions with the Bank of Nova Scotia—basically those organizations that have gone through the same kind of revitalization-renewal exercise as we are engaged in now—trying to pick up from them the best ways of achieving this from the point of view of the ultimate results in service to the public. In their case, the bottom line is somewhat different from ours, but . . .

• 1045

**Mr. Stevenson:** What legislative structure in place today limits moves you might wish to make in that direction?

**Mr. Edwards:** On the resourcing side, a rather static form of resource management that flows through a single-year accounting, and Mr. Dye can probably speak about this kind of thing much more fluently than I. Many managers feel they are living in little war-type boxes called years, and they are not able to do the kind of planning good management they feel would be warranted. Certainly proposals will be coming out of the resource management task force for consideration by parliamentarians, either in terms of the practices of Parliament, or in regard to revisions to the Financial Administration Act.

[Translation]

accorde beaucoup d'importance notamment en raison des réussites de certaines sociétés japonaises et suisses. Dans quelle mesure applique-t-on ce concept dans la Fonction publique?

**M. Edwards:** La plupart d'entre nous connaissent assez bien ce principe, et essayent de l'appliquer dans la Fonction publique. Nous avons eu des consultations avec les grandes sociétés du pays, et notre Comité consultatif comporte des représentants notamment de l'industrie, des universités et d'autres paliers de gouvernement. Ce genre de pressions s'exercent sur chacun de nous à juste titre.

**M. Stevenson:** Je m'inquiète un peu de vous entendre dire que les rapports précédents ont servi de point de départ. Pouvons-nous être assurés qu'on accordera autant d'importance aux nouvelles idées qui seront exprimées. . . ?

**M. Edwards:** Monsieur le président, nous veillons certainement à ce que ce soit le cas. Nous avons, par exemple, consulté des organismes comme le *Conference Board of Canada* pour qu'il nous renseigne sur les meilleures pratiques de gestion appliquées dans les grandes sociétés.

Nous avons eu des entretiens avec des représentants de Du Pont Canada, de Pratt & Whitney et de la Banque de la Nouvelle-Écosse, par exemple. Tous ces organismes se sont engagés comme nous le faisons dans un programme de renouvellement dans le but de trouver de meilleurs moyens de servir le public. Dans leur cas, c'est naturellement dans un but plus intéressé que le nôtre, mais . . .

**Mr. Stevenson:** Au point de vue législatif, qu'est-ce qui vous empêche actuellement de prendre certaines mesures en ce sens?

**M. Edwards:** Une gestion des ressources plutôt statique qui découle d'une comptabilisation annuelle. M. Dye pourrait certainement vous en dire plus là-dessus que moi. De nombreux gestionnaires estiment qu'on leur donne de petits trésors de guerre contenant des années-personnes, et que cela ne leur permet pas d'assurer une aussi bonne planification de la gestion qu'ils le souhaiteraient. Le groupe de travail qui étudie la gestion des ressources proposera certainement des recommandations qui devront être étudiées par les parlementaires, et qui entraîneront soit une modification des pratiques du Parlement, soient des révisions à la Loi sur la gestion des finances publiques.

## [Texte]

**Mr. Stevenson:** To what extent have these companies altered classification of people in order to deal with new management ideas coming forward?

**Mr. Edwards:** An enormous amount. In these exercises in large corporations—or, indeed, in other governments—there has been, almost without exception, a serious, difficult, but successful attempt at reducing the number levels of management so you get more fluid management structure motivated to high performance, and so you do get into issues you have been referring to as a normal part of activity, rather than something being injected from elsewhere.

**Mr. Stevenson:** To what extent are those changes in that sort of system more difficult to deploy in a public setting sector than in a private sector setting?

**Mr. Edwards:** Undoubtedly for us to achieve similar desirable changes, we do need to change legislation. I was mentioning in response to earlier questioning that it is very difficult to change civil service legislation, and our 16 years is a good demonstration of that.

At the moment we do have a very compartmentalized, severely constrained, and overly structured service.

**Mr. Stevenson:** When the private sector is delivering a service or a product, I guess, more and more commonly, they can fairly easily adopt statistical methods for quality measurement and so on. To what extent can those sorts of things be used in a Public Service, where the product is not quite as easily analysed and involves so many different stages of development and so on? Is it a problem to deal with, in that type of . . . ?

**Mr. Edwards:** It is a problem, but it should not be answered by a generality. The Public Service, as I have tried to stress here today and as I stress in almost every audience I speak to, is just not monolithic in regard to anything other than some of the rather mindless standardization of rules we live with. Some parts of the Public Service are very comparable to the environment of the private sector. Other parts have essentially no connection to the private sector, so it is very hard in the second case to draw the parallels and, indeed, deploy some of the tools. Large parts of the Public Service have quite a natural comparison against corporations in the private sector.

I must also stress that in some of those, some of the state-of-the-art private sector tools are employed in the public sector. Let us not for a moment pretend this is not a sophisticated organization. The computerization, the online systems of a department like Employment and Immigration, can match anything in the private sector, or with airlines or anything else. It really is an incredibly sophisticated and powerful tool to provide the front-line staff with information and the ability to update files and this kind of thing.

• 1050

**Mr. Stevenson:** So I suppose some of the techniques you mentioned, the Bank of Nova Scotia, that would be

## [Traduction]

**M. Stevenson:** Dans quelle mesure ces sociétés ont-elles dû revoir la classification des postes afin de tenir compte des nouvelles idées de gestion?

**M. Edwards:** Dans une énorme mesure. Presque sans exception, les grandes sociétés et les autres gouvernements ont dû s'attaquer à la tâche difficile de réduire les paliers de gestion pour assouplir la structure et l'axer davantage sur le rendement. Les questions que vous avez soulevées surgissent donc dans le cadre normal des activités, et ne sont pas imposées par quelqu'un d'autre.

**M. Stevenson:** Est-il plus difficile de réduire les paliers de gestion dans le secteur public que dans le secteur privé?

**M. Edwards:** Il est évident que pour le faire, il faut modifier la loi. Je faisais remarquer plus tôt qu'il est difficile de modifier la Loi sur la Fonction publique comme en témoigne notre expérience des 16 dernières années.

À l'heure actuelle, la Fonction publique est beaucoup trop compartimentée, lourde et hiérarchisée.

**M. Stevenson:** Il est assez facile aux sociétés privées d'utiliser les méthodes statistiques pour évaluer la qualité de leurs produits. Dans quelle mesure la Fonction publique peut-elle le faire étant donné que le produit visé est beaucoup moins facile à analyser et comporte plusieurs étapes de développement? Cela pose-t-il un problème?

**M. Edwards:** Oui, mais je ne voudrais pas me contenter de généralités. Sauf pour ce qui est de certaines règles, comme j'essayaient de vous le faire comprendre et comme j'essaie de le faire comprendre à tous les groupes devant lesquels je prends la parole, la Fonction publique n'est pas un monolith. Certaines parties de la Fonction publique se comparent tout à fait au secteur privé. Par ailleurs, d'autres n'ont rien de commun avec lui de sorte qu'il est difficile dans certains cas d'utiliser les mêmes méthodes et d'établir des comparaisons. Une bonne partie de la Fonction publique peut toutefois se comparer de façon assez naturelle aux sociétés privées.

Dans certains cas, la Fonction publique se sert des mêmes méthodes d'évaluation de pointe que le secteur privé. Il ne faut pas oublier que la Fonction publique est très moderne. Ses réseaux informatiques, les systèmes d'accès directs du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, par exemple, se comparent à tout ce qui se trouve dans le secteur privé, et dans les sociétés d'aviation notamment. Ce système est incroyablement perfectionné et permet aux fonctionnaires de mettre à jour les dossiers très rapidement.

**M. Stevenson:** Puisque vous avez parlé de certaines techniques, comme celles qu'a suivies la Banque de

## [Text]

relative to, say, Ford Motor Company or Pratt and Whitney, as you move through the service sector of the private sector you approach the management needs and the concepts that one would use in a more modernized management system, so the things are just reasonably adaptable as you move across that spectrum, I suppose.

**Mr. Edwards:** Yes. Take the Bank of Nova Scotia. They are relatively a traditional and service oriented organization based heavily on paper traditionally, now increasingly moving away from paper, moving towards new kinds of products exploiting modern technologies. They do a lot of parallels for us in many parts of the Public Service. The essential issue of motivating staff to high performance is commonly shared by every organization. It is a bit more difficult for us insofar as even with a major deficit you cannot quite as easily sit down with your staff and say the bottom line has gone negative, we are going to have to lay off a whole bunch of you. It is more diffuse than that in the public sector. The deficit is not specific to each organization, but there is still a general sense of the bottom of that deficit and the realization that we are going to tighten our belts systematically over time.

**The Chairman:** I would be remiss if I did not express the committee's appreciation to our researchers for the excellent documents they have put forward on these subjects, on the reform of the Public Service. We have two major documents here. Everything is very well laid out and I think these two documents will form a good base for any future meetings of the committee. So I would like to express our appreciation to them for that very good work.

Mr. Edwards, is there any system in place now, at the beginning of your work, whereby public servants are in a position to give you written suggestions etc., without jeopardizing their own positions in the Public Service that might be useful to your study?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, that is happening. It is widespread. Every day in my mail there is probably a quarter of an inch or half an inch of input from various people. Some of them come in through the mail system in the normal sense, others come through on a fax. I have my fax number on every speech I have given, and we are increasingly linked together by fax and this kind of thing.

In perhaps half a dozen out of maybe a couple of hundred submissions we have received, the letters have been very specific and very critical to the immediate

## [Translation]

Nouvelle-Écosse, et qui pourraient se comparer à ce qu'on a fait à la Société Ford ou chez Pratt and Whitney, j'imagine que lorsque l'on aborde le côté des services dans le secteur privé, on pourrait appliquer les systèmes de gestion plus modernes aux besoins de la gestion et aux notions gestionnelles, et que la technique pourrait raisonnablement être adaptée au fur et à mesure qu'on passe d'un type de société à l'autre, n'est-ce pas?

**M. Edwards:** En effet. Prenez le cas de la Banque de Nouvelle-Écosse qui constitue un organisme de service relativement traditionnel qui a surtout jusqu'à maintenant utilisé le support papier: or, la Banque s'en éloigne de plus en plus pour adopter petit à petit de nouveaux types de produits et des technologies plus modernes. Il y a beaucoup de similarités entre la Banque et bien des secteurs de la Fonction publique, puisque la motivation du personnel et l'incitation à augmenter son rendement sont partagées par tout organisme qui se respecte. La situation est un peu plus difficile dans notre cas, puisque même si la Fonction publique doit résorber un énorme déficit, elle ne peut pas aussi facilement que n'importe quel autre organisme s'asseoir avec son personnel pour lui expliquer que, la société n'étant plus rentable, elle se voit dans l'obligation de mettre à pied une bonne partie de ses employés. La responsabilité est plus diffuse que cela dans le secteur public. Le déficit en question n'est pas spécifique à chaque organisme, mais on comprend quand même à quel point il y est pour beaucoup dans la situation et qu'il faudra se serrer la ceinture de façon systématique pendant quelque temps.

**Le président:** Je m'en voudrais de ne pas faire valoir à quel point le comité est reconnaissant envers nos documentalistes pour les excellents documents qu'ils ont préparés sur la question de la réforme de la Fonction publique. Ils nous ont fourni deux documents de fond dans lesquels tout est bien expliqué et qui formeront la pierre angulaire de nos prochaines réunions. Je les remercie de leur excellent travail.

Monsieur Edwards, vous qui entamez votre tâche, pouvez-vous me dire si les fonctionnaires sont déjà en mesure de vous faire part de leurs suggestions par écrit ou d'idées qui pourraient vous être utiles, sans que cela ne nuise toutefois aux postes qu'ils pourraient occuper dans la Fonction publique?

**M. Edwards:** Monsieur le président, ils peuvent déjà le faire, partout dans la Fonction publique. Chaque jour, je reçois dans mon courrier plusieurs centimètres d'épais de lettres me parvenant d'un peu partout; certaines suggestions me parviennent pas le courrier ordinaire, et d'autres me sont envoyées par télécopieur. C'est justement pour cette raison que je laisse un numéro de télécopieur chaque fois que je prononce un discours, puisque cela me permet de plus en plus de rester en communication directe avec les fonctionnaires.

Sur les quelque 200 lettres que nous avons reçues, il y en a peut-être une dizaine qui ont porté sur des questions bien précises et qui ont voulu critiquer de façon

## [Texte]

management of a particular department. What I have done in those cases is to go back to the originator and asked, do you mind if I share this with the deputy minister of your department, or is this something that you want me to note and put to one side, perhaps shape my thinking but nothing more than that? Usually the comment is, look, I do not mind, I feel strongly enough about it; by all means share it with my deputy minister and with the task force. Off it goes, normally with a comment from me to the deputy minister saying, if it is accurate, for Christ's sake follow up in your normal way; if it is not accurate, do not jump all over the person.

**The Chairman:** It sounds similar to the brown envelope system that sometimes surfaces on the floor of the House of Commons.

**Mr. Edwards:** But that normally is anonymous. I do not think I have had a single document or letter come in anonymously during this exercise. I have under many other circumstances in the course of my career, but I do not think at all on Public Service 2000.

**The Chairman:** But as you sort through this and pick up the legitimate comments and constructive comments in it, is there any protection for the public servant if you go to the deputy minister or the assistant deputy minister, etc., and start talking about these comments? Where does that place the public servant?

**Mr. Edwards:** So far, as I say, I am not aware that we have a problem. Most of the documents that are coming in are not of the kind that would lead the employee or group of employees to be exposed to disciplinary action, formal or informal. They are not that kind of thing.

• 1055

You may get a proposal in: is it worth while spending all the money we are doing maintaining attendance records of public servants; is this not unnecessary in this day and age? That is a perfectly good question. Is it worth, with relatively good supervision, maintaining all these written documents about how many days I was there this week or that month or what have you, for 225,000 public servants?

There are cases where someone writes in and complains. You see ex-public servants who complain about the quality of management they experienced while they were in the Public Service. I suppose some existing public servants who feel alienated may be loath to put something on paper. Maybe they will be picked up, however, through the questionnaires that are going on, or the focus groups.

## [Traduction]

immédiate la gestion d'un ministère donné. Dans des cas comme ceux-là, je communique avec mon correspondant et je lui demande s'il accepte que je partage le contenu de sa lettre avec le sous-ministre concerné, ou s'il préfère plutôt que j'en prenne note sans nécessairement ni pour autant prendre des mesures concrètes. D'habitude, les correspondants sont très convaincus de ce qu'ils avancent et ils m'encouragent à en parler à leur sous-ministre et avec le groupe d'étude. J'envoie donc copie de la correspondance au sous-ministre concerné, en lui demandant, si ce que l'on avance est exact, de prendre les mesures appropriées de la façon la plus normale qui soit, mais aussi, si ce que l'on avance est démenti, de n'en pas vouloir à mon correspondant.

**Le président:** Cela ressemble au système des enveloppes brunes qu'on laisse parfois « trainer » sur le plancher de la Chambre des communes.

**M. Edwards:** Mais les enveloppes brunes sont anonymes. Pour ma part, je ne me rappelle pas avoir reçu une seule lettre anonyme pendant tout cet exercice. J'ai déjà reçu de nombreuses lettres anonymes tout au long de ma carrière, mais pas à l'occasion de cette initiative de réforme de la Fonction publique.

**Le président:** Mais lorsque vous décidez que certaines observations sont légitimes et même très positives, êtes-vous en mesure de protéger le fonctionnaire qui a communiqué avec vous, lorsque vous vous présentez auprès de son sous-ministre ou sous-ministre adjoint pour lui faire part des observations d'un des membres de son personnel? Cela ne place-t-il pas le fonctionnaire dans une situation un peu délicate?

**M. Edwards:** Que je sache, nous n'avons pas eu de problèmes jusqu'à maintenant. La plupart des suggestions que nous recevons ne seraient pas du genre de celles qui exposeraient l'employé ou le groupe d'employés à des mesures disciplinaires, officielles ou non. Pas du tout.

Parfois, on nous demande s'il est vraiment judicieux de dépenser tant d'argent pour garder, encore aujourd'hui, à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle, des registres de présence des fonctionnaires. La question est très valable. En effet, si l'on a de bons surveillants, est-il nécessaire de garder autant de documents écrits sur le nombre de jours pendant lesquels les fonctionnaires étaient présents au cours d'une semaine ou au cours d'un mois, et ce, pour les 225,000 fonctionnaires?

Dans certains cas, les correspondants se plaignent. Parfois, ce sont d'anciens fonctionnaires qui se plaignent de la qualité de la gestion qu'ils ont connue au cours de leur carrière. Je suppose que certains, parmi ceux qui sont fonctionnaires aujourd'hui, se sentent eux aussi frustrés par le type de gestion qui existe actuellement, mais qu'il leur répugnerait de m'écrire. Peut-être que des cas de ce genre surgiront dans les questionnaires qui ont été distribués, ou au cours des réunions de groupes cibles.

## [Text]

I think it is quite important to appreciate the context when we look at Public Service 2000. We are not starting from scratch. There was an enormous input into the D'Avignon committee from public servants across the country. We know a lot of the views, and they are getting confirmed day by day as we talk to people or through the attitudinal surveys that have been run through the Sussman studies that certainly your staff would be aware of. There is the attitudinal survey that was run more recently in Employment and Immigration, another one in the Department of Communications. A lot of information has been gathered through means that are perhaps less threatening than a public servant saying that his boss and his boss's boss are a pair of nitwits.

**Mr. Wilson:** I want to begin by saying there is one perspective from someone representing the Ottawa area and probably another perspective from the point of view of those who come from further away, and I would reflect the latter. There is the feeling on the part of some out there in the country that it does not require an arm of government or government employees to build airplanes, or indeed to fly them, or a government to own gas stations or to pump gas in competition with those who have invested and who do in the private sector.

I think there is a feeling out there too that the problems relate not to post-1984 but perhaps, as identified at the last meeting, from the huge expansion, proliferation, of government between 1968 and 1976, and the enormous growth in the Public Service. Rightly or wrongly, it appears to many that perhaps that was the source of the... Unfortunately it was not paid for at the time. People were not taxed sufficiently to bear the burden. So we have now an enormous debt and a deficit problem.

A lot of people out there in the so-called hinterland of the country see Ottawa as a kind of funnel where they are sending their tax money; it is recycled here, and there is a heck of a postage and handling charge before it gets back out to the folks. That is another perspective I would not want members of the committee, or indeed witnesses, ever to lose sight of. I think the people who are paying that freight are deserving of some accountability to ensure they have value for money. So it is against that perspective that I would approach the matter.

I want to follow up on a couple of comments that were made earlier. Mr. Dye talked about things being too complex, there being too many rules, too many restraints, lack of a focal point for leadership and accountability, things of that nature. I am wondering if he could give

## [Translation]

Il est très important de comprendre dans quel contexte nous entamons la réforme de la Fonction publique. Nous ne partons pas à zéro. Nous profitons de tout ce que le Comité D'Avignon a recueilli auprès des fonctionnaires de partout au Canada. Nous avons déjà recueilli toute une gamme d'opinions, qui se confirment de jour en jour, à mesure que nous rencontrons des fonctionnaires et que nous étudions les enquêtes sur les changements de mentalité entreprises par le groupe *Sussman*, que vos documentalistes connaissent certainement. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a lui aussi, plus récemment, effectué une enquête sur le changement des mentalités, de même que le ministère des Communications. Ce sont des méthodes qui nous permettent de recueillir des renseignements facilement et qui sont sans doute moins menaçantes pour le fonctionnaire que s'il devait affirmer que son patron, et le patron de son patron, sont de parfaits crétins.

**M. Wilson:** Il y a deux façons de voir les choses: l'une si l'on est à Ottawa, et l'autre si l'on habite ailleurs au Canada. J'aimerais m'arrêter à la dernière. Vous savez, ceux qui habitent ailleurs au Canada se demandent pourquoi il faudrait que ce soit le gouvernement qui construise des avions ou ses employés qui les fassent voler, et pourquoi il faudrait que le gouvernement soit propriétaire de stations-service et fasse concurrence à ceux qui y ont investi de leur propre temps et de leur propre argent et qui sont dans le privé.

Les Canadiens qui vivent à l'extérieur d'Ottawa ne pensent pas nécessairement que les problèmes ont survécu après 1984, mais ont plutôt l'impression—comme on a pu le constater lors de la dernière réunion—que les problèmes découlent de l'expansion monstrueuse, de la prolifération, du gouvernement entre 1968 et 1976—je parle évidemment de la croissance énorme de la Fonction publique. À tort ou à raison, beaucoup de Canadiens ont l'impression que c'est là que réside la source du... Si les Canadiens font face actuellement à une dette et à un déficit énormes, on croit que c'est parce qu'à l'époque, on ne cherchait pas à rembourser ses dettes et qu'on ne taxait pas suffisamment les contribuables.

Les Canadiens qui habitent soi-disant l'arrière-pays considèrent Ottawa comme un entonnoir dans lequel on déverse tous leurs impôts: c'est à Ottawa que l'argent de leurs impôts est recyclé, et il faut beaucoup de frais de poste et de manutention avant que les contribuables canadiens soient remboursés. J'aimerais bien que les membres du Comité, ou même nos témoins, n'oublient pas ce point de vue. Les Canadiens qui payent méritent qu'on leur rende des comptes pour les convaincre qu'ils en ont pour leur argent. Voilà un point de vue qui me semble important pour votre réforme.

Laissez-moi revenir à certaines observations entendues plus tôt. M. Dye a affirmé que le gouvernement était trop complexe et qu'il était alourdi par de nombreuses règles et restrictions, qu'il y manquait de leadership et d'imputabilité, notamment. Peut-il nous donner des

## [Texte]

some examples of what it is that he is talking about so that maybe I could better understand.

• 1100

**Mr. Dye:** With respect to too many rules—the first point I was making, too complex, too many rules—my experience has mostly been in the private sector. I came to the public sector nine years ago and I must say I was astonished at the little amount of flexibility, the little amount of authority an individual had, even a person such as myself as the head of a department. There are certain rules that make you wonder why common sense has not been respected, why a head of a department is not allowed to make petty decisions.

There are an astonishing number of rules. I often use the taxi chit model. At one time—I may be wrong in this—it may have been 9 or 27 “bonks” along the way in order to approve a \$3.27 taxi chit. Yet the other side of it is that people relatively low down in the system can make \$25 million decisions related to policy. So there is really an imbalance of applying judgment against the relative risk of whatever the issue is.

Now, the Public Service, Treasury Board particularly, have tackled that one, and as I understand it the 3.5 feet of regulations are now merely 1 foot or whatever it is. It probably still fills many computer discs and nobody can have it all in one's mind at one time. So there are a vast number of rules.

Streamlining processes: I often look at the hiring process and the classification process. In the private sector, if I had to make a staff change, it was likely that I would have a new chartered accountant or a new secretary in place within four weeks. That person would be fairly chosen among a wide competition and would be competent to do the work. To get a senior person in the Government of Canada today, you are probably looking at four months, and if there is some classification associated with that job, that would follow, and perhaps following that there may well be security things. You might be a whole year before the whole thing is buttoned up and you have your executive in place, functioning. It is a very ponderous system. So an example would be perhaps the hiring process, and there are a lot of examples of it.

In terms of unreasonable constraints to empower people, I think we do not get the appropriate emphasis or relationship between the responsibility the people have and the authority they have through the existing legislative mechanisms or at times through the Treasury Board regulations.

There is this concern of never embarrassing a minister. That is fine from a political perspective, but in terms of a management perspective it is costing the taxpayers of this country enormous sums in order to be absolutely sure

## [Traduction]

exemples qui nous permettraient de mieux comprendre ce qu'il entend par là?

**M. Dye:** Pour ce qui est de la pléthora de règles et leur complexité, je dois dire que j'ai travaillé surtout dans le secteur privé. En arrivant dans la fonction publique, il y a neuf ans, j'ai été étonné de constater le peu de souplesse et de pouvoir accordé aux fonctionnaires même à des personnes comme moi qui étaient chefs de service. Certaines règles semblent faire fi du bon sens et n'autorisent pas un chef de service à prendre des décisions mineures.

Il existe une profusion extraordinaire de règlements. Je prends souvent l'exemple de la procédure prévue pour autoriser les déplacements en taxi. À une époque, sauf erreur, il y avait neuf ou vingt-sept étapes à franchir pour autoriser une course de \$3.27. Par contre, il arrive que des fonctionnaires d'un niveau relativement subalterne prennent des décisions en matière de politique entraînant une dépense de 25 millions de dollars. On voit qu'il y a un déséquilibre évident par rapport au résultat.

La fonction publique, notamment le Conseil du Trésor, s'est attaquée à ce problème et a apparemment réussi à réduire en quelque sorte les trente volumes de règlements à une dizaine. Je pense qu'il reste quand même de quoi remplir plusieurs disques d'ordinateur, c'est-à-dire une quantité que personne ne pourrait retenir. Il y a donc une surabondance de règlements.

Quant à la rationalisation des procédures, les procédures d'embauche et de classification sont un bon exemple. Dans le secteur privé, s'il est nécessaire d'apporter un changement à la dotation en personnel, il est probable que mon nouveau comptable agréé ou ma nouvelle secrétaire occupera son poste dans les quatre semaines. La procédure de sélection par voie de concours serait juste, et on trouverait une personne compétente. À l'heure actuelle, il faudrait quatre mois pour combler un poste supérieur dans la fonction publique fédérale et, ensuite, il pourrait y avoir certains détails de classification à régler, et aussi des questions de sécurité. On pourrait compter une année entière avant que l'affaire soit conclue et que le cadre soit effectivement en fonction. C'est un système très lourd. Cet exemple de la procédure d'embauche est assez représentatif, et on pourrait en trouver bien d'autres.

Quant aux restrictions excessives en matière de pouvoir, à mon avis, le rapport entre la responsabilité des fonctionnaires et les pouvoirs accordés par les mécanismes actuels ou les règlements du Conseil du Trésor laisse à désirer.

On veut surtout éviter de mettre un ministre dans l'embarras. C'est compréhensible du point de vue politique, mais du point de vue de la gestion, ce désir d'éviter un embarras à tout prix représente des coûts

## [Text]

there are no embarrassments around. It puts a very heavy system in there and also creates an attitude of risk aversion: do not make a mistake, or everything wrong is going to happen to you if you make the slightest mistake. I think I was talking about perhaps a Public Service and an audit office that could be more understanding of the fact that mistakes will happen. Some of them do not need to create a crisis; they happen, you fix them, you get on with it and go forward.

With respect to leadership and accountability, we do not know who is really in charge of the Public Service today. There are delegations between the Treasury Board and the Public Service Commission. They do not know how many public servants they have. You were seeking statistics the other day. If you ask the Treasury Board, they will give you one set of numbers; if you ask the Public Service Commission, they will give you a different set of numbers. They have not even agreed among themselves, two central agencies, what is a public servant and how many there are. So I think there is a great need for simplification and focus on who is responsible. Then within that, if you know who is responsible, you should know who is accountable.

• 1105

The accountability mechanisms are improving. You see IMAA coming on. Perhaps it is tinkering only at the margins. It is not as substantive as I would prefer. But my sense is that what is happening in the Public Service 2000 Task Force... When those two are married together we will have some better accountability.

I am in the accountability business through audit. I can only be supportive of anything that improves public accountability because it gets back to the taxpayers' pocketbook at the end of the day. I think this is a worthwhile exercise.

With respect to the change in mind-set, I am very concerned about the risk aversion, the acceptance of the view that it was approved up there, therefore they do not have any personal responsibility, they will just do what they are told. As long as they survive five years in this post and get their retirement, they are out, thank God.

I would like to change this to a Public Service that sees a great personal satisfaction in doing their job well and knowing that they are serving the public of Canada, the politicians, their boss and, in a sense, themselves since they get reasonable rewards and a lot of satisfaction out of their job.

The mind-set thing is very big. I think there is something to be said about the deterioration in mind-set and the enthusiasm for work. That can be created by a change in leadership attitudes. The leadership attitudes can be improved by a change in the framework and a sense of trust developed so that we avoid the scepticism of

## [Translation]

énormes pour le contribuable canadien. C'est un appareil extrêmement lourd, qui incite les gens à éviter le moindre risque, car une petite erreur entraîne de gros ennuis. Les services de vérification de la fonction publique devraient comprendre qu'il se fait des erreurs, mais qu'elles ne portent pas toujours à conséquence; on peut y remédier et passer à autre chose.

Quant au leadership et à la responsabilité, nous ne savons pas qui exactement est responsable dans la fonction publique actuelle. Il existe une délégation de pouvoir entre le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique. Ils ne savent pas combien il y a de fonctionnaires. Vous demandiez des statistiques l'autre jour. Si vous les demandez au Conseil du Trésor, vous recevrez des chiffres différents de ceux que vous donne la Commission de la Fonction publique. Ils ne s'entendent même pas entre eux sur la définition d'un fonctionnaire et sur leur nombre. J'estime donc qu'il est important de simplifier davantage les choses et de savoir qui est responsable. En sachant qui est responsable, on sait qui doit rendre des comptes.

Il y a une amélioration des mécanismes concernant l'obligation de rendre compte. On applique le régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères et des ministères. Peut-être que ces changements sont un peu superficiels; ils ne vont pas aussi loin que je le voudrais. Mais si on tient compte de ce que fait le groupe de travail sur la fonction publique en l'an 2000, l'effet sera de responsabiliser davantage les fonctionnaires.

Mon travail de vérification m'oblige à chercher les responsabilités. Je dois donc soutenir toute mesure destinée à améliorer l'obligation de rendre compte de la dépense des deniers publics, car en fin de compte, c'est le contribuable qui en profite. Je pense que c'est une opération.

Au sujet du changement de mentalité, je m'inquiète beaucoup de cette tendance à éviter tout risque et à se décharger de sa responsabilité personnelle dans la mesure où on suit les directives d'un supérieur. Le seul souci semble être de rester cinq ans dans son poste et de prendre ensuite sa retraite sans ennui.

Mon idéal, c'est de voir des fonctionnaires qui retirent une satisfaction personnelle en faisant bien leur travail au service de leurs concitoyens et des politiciens, leurs patrons.

La mentalité est un facteur très important. Je pense que les attitudes et l'enthousiasme au travail laissent à désirer. La direction peut contribuer beaucoup à améliorer les choses en créant un certain climat de confiance, autrement les gens risquent de devenir sceptiques en voyant ce troisième projet de réforme de la fonction

## [Texte]

people saying that this is the third exercise coming along in public sector reform, and in 15 or 20 years nothing will happen because the unions will resist or the politicians will find fault with it or whatever. That is a great risk in the 2000 Task Force. If nothing happens, the fifth one will yet be another yawn. I would like to see something significant happen on this reform.

**The Chairman:** Mr. Wilson, in exhibit 2.2 on page 62 of the 1983 Auditor General's Report under "Constraints to Productive Management in the Public Service," as reported by the Public Service executives interviewed, you have the top ten constraints listed. They are down as administrative regulations, budgeting constraints, classification, contracting rules, information reporting requirements, organizational change problems, policy and expenditure management system, personnel rules and role of service agencies and staffing. They were dwelt on with some depth in that report. I want to put this on the record for the reference of the committee.

**Mr. Wilson:** I have the same material. I appreciate your remarks, Mr. Dye. First, I am shocked to know that you had personal difficulties. We were always under the impression you had a pretty free run of the place. So we take some small delight in knowing that you would have troubles with the 21 steps.

**Mr. Dye:** I have 21% of those.

**Mr. Wilson:** There is an essential need to somehow develop an understanding between the bureaucracy here and so many people out there who view it as something of a bloated organization with a whole bunch of people lying around. It is unfortunate. I am optimistic this exercise Mr. Edwards has engaged in will result in a much better understanding of the process and, indeed, the assurance to the taxpayers of the country that things are running better.

In response to Mr. Bellemare, Mr. Edwards talked in terms of negative reflections on the administrative machinery and said that this machinery is grossly inadequate for the sophistication of Canadian society today. I wonder if you might enlarge with some meaningful examples of what it is you are getting at with those comments.

• 1110

**Mr. Edwards:** I would be happy to do so, Mr. Chairman. Let me give you two comments that I think will draw out pretty dramatically the kind of result we encounter as a consequence of concern to avoid risk to ministers, embarrassment to the government and what have you.

We have in one department a situation that I am happy to say is being corrected, but it certainly emerged and therefore in a sense is illustrative of what can happen,

## [Traduction]

publique en l'espace de 15 ou 20 ans; ils vont peut-être se dire qu'il n'aboutira à rien à cause de l'opposition des syndicats ou des politiciens. C'est un grand risque pour le Groupe de travail 2000. S'il n'y a pas de résultats, les tentatives de ce genre ne seront pas prises au sérieux. Je voudrais donc voir des résultats importants.

**Le président:** Monsieur Wilson, dans le tableau 2.2, à la page 67 du rapport du vérificateur général de 1983, dans les 10 principales entraves à une gestion productive dans la fonction publique mentionnées par les cadres supérieurs interviewés, on trouve les règlements administratifs, les entraves liées au budget, la classification, les règlements concernant la passation des contrats, les exigences relatives à la présentation de l'information, les problèmes liés aux changements opérationnels, le système de gestion des secteurs de dépenses, les règlements touchant le personnel, le rôle des organismes de services et la dotation. Toutes ces questions ont fait l'objet d'un examen détaillé dans le rapport. Je tiens à le signaler aux membres du Comité, pour mémoire.

**M. Wilson:** J'ai le même document. J'apprécie vos observations, monsieur Dye. D'abord, je suis bouleversé d'apprendre que vous avez eu des difficultés vous-même. Nous avons toujours eu l'impression que vous aviez beaucoup de latitude. Alors, vous nous assurez un peu en nous apprenant que les 21 mesures vous causeraient des problèmes.

**M. Dye:** Il y en a 21 p. 100 qui s'appliquent.

**M. Wilson:** Il est essentiel de créer une meilleure compréhension de la bureaucratie, que beaucoup de gens perçoivent comme un organisme gonflé, avec un tas de fainéants, malheureusement. Je suis optimiste quant aux résultats de cette opération de M. Edwards; je pense qu'il permettra de faire mieux comprendre l'enjeu et qu'il rassurera les contribuables quant à l'administration du pays.

En réponse à M. Bellemare, M. Edwards a parlé de certains défauts des rouages administratifs en disant que l'appareil ne convient pas du tout à une société moderne. Pourriez-vous nous donner quelques exemples?

**M. Edwards:** Volontiers, monsieur le président. Je vais vous donner deux exemples assez éloquents de cette mentalité qui cherche surtout à éviter des embarras aux ministres ou au gouvernement.

On trouve un ministère où l'achat d'un micro-ordinateur exige plus de 400 jours si on suit toutes les étapes de la procédure prescrite, et même si c'est un objet

[Text]

whereby if you followed all the required steps it would take over 400 days to acquire a microcomputer, which in this day and age is somewhat more expensive than an electric typewriter but performs about as routine a function today for many parts of the government as an electric typewriter played perhaps a decade earlier.

In another example, we have public servants who must, as part of their duties, travel around this country. They fill in a travel claim. The audit of that travel claim involves 84 steps. We have armies of people in the Public Service auditing travel claims, relatively small expenditures, and yet it is an incredibly elaborate process. It is not clear to many of us whether there really is value added commensurate with the cost of all that activity. Maybe we have to find new ways that still protect the taxpayers of the country but nevertheless avoid this mindless pursuit of checking off little boxes to make sure they are all filled in right, etc.

Maybe we can move towards perhaps standarized per diems. If you are going to Vancouver you get whatever it is per day, whether you spend that going to a good restaurant and living in a cheap hotel or going to a good hotel and going to a cheap restaurant, etc. Perhaps we can get around some of this unnecessary, in my judgment—or if it is not unnecessary in the present context, it is questionable—expenditure on auditing to this level of sophistication.

These are the kinds of things that have happened over time. We have searched continuously, it seems, for more and better approaches to holding people to account and making sure everything is as clean as a whistle. But the results are the very slow-moving acquisition of microcomputers in that department that took 400 days. Indeed, there is a lot of high-paid help spending a lot of time worrying about travel claims, probably in much greater detail than worrying about major contracts on program funds.

I suggest those as illustrative of the kind of perhaps unduly introspective Public Service we have become because of our desire to avoid anything that can cause embarrassment or raise questions about whether we are using money productively. Yet sometimes the results are very, very costly to prove that we are not misusing funds.

We have much the same problems—the Auditor General has referred to it—with our classification system, which is fundamentally based on the present Public Service Staff Relations Act, but it creates an enormously complicated piece of machinery for us to administer. We do not need anything as complicated today, in our opinion.

Combine it with the staffing system where you get appointed to a position, and you start then to have another problem—the classification system. If it is manipulated right, change the job descriptions, make them a little bit more fatty, and you may be able to get your job reclassified. If you are in it, up you go with the job. So now we start having a lot of public servants who are checking their job descriptions to see if they cannot

[Translation]

qui coûte un peu plus cher qu'une machine à écrire électrique, il est probablement d'un usage aussi courant dans bien des services de la fonction publique qu'une machine à écrire il y a 10 ans. Heureusement qu'on est en train de remédier à cette situation.

Mon autre exemple concerne le déplacement de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent remplir une demande d'indemnité de déplacement qui comprend 84 étapes. Il y a une armée de fonctionnaires qui font la vérification de ces demandes selon cette procédure très compliquée, même si les sommes d'argent sont relativement peu importantes. On peut se demander si le coût de la vérification n'est pas excessif par rapport aux dépenses. Il faudrait peut-être trouver de nouvelles façons de protéger l'argent des contribuables sans toute cette paperasserie et cet esprit tatillon.

On pourrait peut-être adopter des indemnités journalières fixes. Ainsi, un fonctionnaire en déplacement à Vancouver aurait le choix de consacrer son indemnité à un bon repas et un hôtel modeste, ou bien à un bon hôtel et un restaurant bon marché. Nous trouverons peut-être une façon d'éviter ces dépenses inutiles ou douteuses de vérification poussée à un tel degré de minutie.

Il y a un processus d'évolution. Nous nous sommes appliqués à trouver les meilleures méthodes susceptibles de rendre les fonctionnaires responsables en établissant des procédures rigides. On se retrouve avec un système où un ministère a besoin de 400 jours pour acheter des micro-ordinateurs. Il y a beaucoup de fonctionnaires bien rémunérés qui consacrent beaucoup de leur temps aux indemnités de déplacement plutôt qu'aux gros contrats des programmes de l'État.

Je pense que ces exemples illustrent une certaine tendance tatillonne dans la fonction publique motivée par le désir d'éviter des embarras ou des questions gênantes sur notre utilisation des deniers publics. Parfois, il nous coûte très cher de prouver que ces crédits ne sont pas mal utilisés.

Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, nous avons les mêmes problèmes avec notre système de classification fondé essentiellement sur la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. C'est un régime extrêmement compliqué à administrer et, à notre avis, ce degré de complexité n'est pas nécessaire aujourd'hui.

Pris ensemble, les systèmes de classification et de dotation en personnel accentuent le problème. En modifiant un peu l'énoncé de fonctions et en y ajoutant quelques éléments, on peut peut-être obtenir une nouvelle classification et monter dans l'échelle. S'il y a beaucoup de fonctionnaires qui vérifient leur description d'emploi pour essayer de l'étoffer et obtenir quelques points supplémentaires, ils peuvent monter d'un cran, en même

## [Texte]

make it a little bit stronger to get a few additional points, so it goes up to a higher level, and then they go up. That again is introspective and not necessarily very helpful to service the public or indeed a good use of taxpayers' paid time on the part of those employees.

**The Chairman:** There is another mind-set out there, and Mr. Wilson touched on it a while ago. No matter where we go in Canada, people automatically think that Ottawa is filled with public servants. It is a Public Service city, and that is where the Public Service of Canada is in place. I was amazed to see a breakdown in the figures and to find out that there are approximately 28% of the public servants of Canada in the Ottawa region and 72% are spread across the rest of the country. To follow up on that, less than 30% of the jobs in the city of Ottawa are in the Public Service. The rest are in the private sector.

• 1115

That is not the mind-set that is out there, and I think in this study we have to project that the Public Service is really nation-wide, albeit concentrated here in a small 28%. But you will see other areas, like Halifax or Vancouver or Winnipeg, where you also have a large concentration of public servants.

There is no question that this mind-set is out there with regard to the national capital of the country. I would like to put that on the record.

**Mrs. Catterall:** I think it is important, Mr. Chairman, to clarify that this 28% is not Ottawa or Ottawa-Carleton. It is the entire national capital region—both sides of the river.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, merci d'avoir parlé de la proportion de fonctionnaires dans la région de la Capitale nationale comparativement aux autres régions du Canada. Je suis sûr que M. Wilson en a pris note.

Monsieur le témoin, j'aimerais que vous nous parliez de la question du vieillissement. Il y a un grand nombre de gens âgés qui sont très actifs. A la Fonction publique, vous êtes-vous penchés sur le partage d'emplois, le recyclage et peut-être la réembauche de certaines personnes âgées vraiment actives qui pourraient contribuer à l'établissement de cette nouvelle attitude à la Fonction publique?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, it is a good question and I am happy to respond to it. I would draw the attention of the committee to a report prepared by Treasury Board, I believe within the last three or four months, called "Work Force 2000", which is not directly connected to Public Service 2000 but is an attempt to try to forecast how the Public Service would shift, would change in composition between now and the year 2000.

One of the things that worries us that directly responds to the member's question is that we know that by about the year 2005 a large proportion of our senior management and executive personnel will have retired. In

## [Traduction]

temps que leur poste. Cette façon de se concentrer sur son propre intérêt n'aide en rien le public et ne correspond pas au travail pour lequel ces fonctionnaires sont rémunérés.

**Le président:** Il y a une autre idée largement répandue au Canada, et c'est la perception d'Ottawa comme une ville remplie de fonctionnaires. C'est comme si la ville incarnait la fonction publique. J'ai été très surpris d'apprendre qu'environ 28 p. 100 des fonctionnaires fédéraux au Canada se trouvent dans la région d'Ottawa et 72 p. 100 un peu partout dans le pays. Moins de 30 p. 100 des emplois à Ottawa se trouvent dans la fonction publique; les autres sont dans le secteur privé.

Ce n'est pas du tout ce que les gens s'imaginent, et je pense que cette étude devra faire comprendre que la fonction publique est un service national, avec une petite concentration ici de 28 p. 100. Il y a d'autres villes, comme Halifax, Vancouver ou Winnipeg, qui ont également une concentration importante de fonctionnaires.

Cette perception de la capitale nationale existe, et il vaut la peine de le signaler.

**Mme Catterall:** Il est important de préciser, monsieur le président, que ces 28 p. 100 ne se limitent pas à Ottawa ni à Ottawa-Carleton, mais se trouvent dans toute la région de la capitale nationale, c'est-à-dire des deux côtés de la rivière.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, I want to thank you for pointing out the relative proportion of public servants in the National Capital region as compared to other areas of Canada. I am sure Mr. Wilson is taking note of it.

I would like to ask the witness to talk about the phenomenon of ageing. There are lots of old people who are very active. I would like to know whether your study of the Public Service has given any consideration to job sharing, retraining, and perhaps the re-hiring of the active elderly who might make some contribution to bringing about this new attitude in the Public Service.

**Mr. Edwards:** Monsieur le président, voilà une bonne question, et je suis heureux d'y répondre. Je vous signale un rapport préparé par le Conseil du Trésor il y a trois ou quatre mois, intitulé: «La population active en l'an 2000». Ce rapport n'est pas directement relié à Fonction publique 2000, mais essaie de prévoir quelles seront les modifications dans la composition de la fonction publique d'ici à l'an 2000.

Une des choses qui nous préoccupent, c'est le fait qu'en l'an 2005, une grande proportion de nos cadres supérieurs auront pris leur retraite. Nos niveaux récents de recrutement dans les universités et les collèges ont été

## [Text]

recent years our intake from universities and colleges has been, in historical terms, very low, and we are worried about our ability to train the requisite numbers of people to replace the senior managers and executives between now and the year 2005, bearing in mind that it takes generally about 10 to 15 years to develop an executive if they come in straight from a university or college into the Public Service.

That is very much one of the issues that is on the table right now. In a world of restraint, how can you ensure adequate new blood coming in of the requisite standard to be trained and developed to take on the leadership of the Public Service over the next 15 years or so?

At the same time we are also conscious of the fact that we probably have not been doing as much training generally to prepare our labour force at all levels for the kinds of shifts we are seeing in the workplace, with the obvious example being the impact of office technology and what have you. But it is much more than that. There are all sorts of techniques that would be mentioned by other members of the committee today.

• 1120

We do not believe that, as a generality, we have invested enough in training for the Public Service. We may do an excellent job, for instance, in specialized areas like air traffic controllers, but in other areas we may have quite seriously underestimated the needs for retraining of staff. In some good corporations in the private sector, they use a rule of thumb of something like 4% of payroll or perhaps even higher than that, depending on the nature of the business, for establishing their training budgets for retraining of staff.

In some parts of the Public Service, it is well below that. I cite in one of my speeches as an example an assistant deputy minister who has a staff stretching from one side of the country to another and has a training budget that represents \$200 per year per employee. If you are lucky, this might extend to about one day of formal training a year, whereas 4% of payroll is closer to about eight days of training.

I am slightly worried about using the term because of comments made earlier, but if we do not invest well in our staff, they in turn will not be able to deliver as well as they should be able to. This is particularly true in the area of office technology but it has much wider application than that.

**Mrs. Catterall:** I think the whole issue of training, sir, is extremely important. I think it would be very helpful for your committee, Mr. Chairman, to have some more information on training. I realize it is a vast area but it is certainly something referred to in Mr. Edwards's paper, which I want to pursue. I think it is probably worth a whole session just on it.

I wonder what information could be provided to us to understand what training is done by department, so we can start to get a handle on it. I would be interested in

## [Translation]

très faibles par rapport aux niveaux traditionnels, et le remplacement de nos cadres et de nos gestionnaires supérieurs pourrait occasionner des problèmes d'ici à l'an 2005, puisqu'il faut généralement entre 10 et 15 ans pour former un cadre qui arrive directement de l'université dans la fonction publique.

C'est une préoccupation d'une grande actualité. Dans un monde de restrictions, comment assurer la relève des niveaux supérieurs de la fonction publique dans les 15 ans qui viennent, avec tout ce que cela implique en matière de formation et de recrutement?

Nous devons reconnaître que nous n'avons probablement pas fait assez pour préparer notre personnel à s'adapter à l'évolution du milieu de travail, et je pense notamment aux répercussions de la bureaucratie. Mais ce n'est qu'un exemple; il y a toutes sortes de techniques qu'on pourrait signaler.

De façon générale, nous ne croyons pas avoir investi suffisamment dans la formation des fonctionnaires. Nous faisons peut-être un excellent travail dans des domaines spécialisés comme les contrôleurs du trafic aérien mais dans d'autres domaines nous avons sérieusement sous-estimé les besoins en matière de recyclage. Dans certaines sociétés du secteur privé on consacre environ 4 p. 100 de la masse salariale ou peut-être même plus, selon la nature de l'entreprise, à la formation et au recyclage du personnel.

Le niveau de certains secteurs de la Fonction publique est bien inférieur à cela. Dans un de mes discours j'ai donné l'exemple d'un sous-ministre adjoint dont les effectifs se trouvaient partout au Canada et dont le budget de formation annuelle représente 200\$ par employé. Avec un peu de chance, cela équivaut à un jour de formation par an tandis que 4 p. 100 de la masse salariale permettrait huit jours de formation.

J'hésite à le dire mais si nous ne faisons pas suffisamment d'investissements dans nos effectifs, ils ne seront pas en mesure de faire la même qualité de travail. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la bureaucratie mais ne se limite pas à cela.

**Mme Catterall:** À mon avis, toute la question de la formation est très importante. Je pense qu'il nous serait utile d'avoir plus de renseignements à ce sujet. Je sais que c'est un domaine très vaste mais M. Edwards y fait allusion dans sa déclaration. Je pense que cela vaudra la peine de consacrer toute une séance à la formation.

J'aimerais savoir quelles sont les activités de formation des ministères. Je voudrais aussi savoir le budget de formation pour les différents niveaux de la Fonction

**[Texte]**

training dollars at different levels within the Public Service. How much is spent at different levels? How much is spent by departments? How are training dollars divided between equity groups and between different categories of employment; for instance, scientific and professional as opposed to technical as opposed to clerical and administrative.

I realize this is a multi-gridded kind of thing but I think it is perhaps one of the most crucial areas in adapting any work force to change. I am really interested in seeing the Public Service, as the largest employer in Canada, take much more of a leadership role. I suspect we are behind the private sector. Any comparisons that are available with the private sector would be extremely helpful. Perhaps there could be some information about how decisions get made about training programs—centralized training versus what happens through departments and so on.

**Mr. Edwards:** I will raise that with my colleagues in the Treasury Board, who are the custodians of the mandate for training in the Public Service. I am sure they have a lot of information. It is just a question of the form it is gathered in.

In regard to the private sector, I would want to put on the record that I do not think one could generalize. To be blunt, large parts of the private sector have a pretty lousy record in regard to training. If we compare ourselves against some of the best corporations, we probably are not doing as well as we should be doing, as I have indicated.

**The Chairman:** Could you give the committee a report after you have talked to them as a follow-up to Mrs. Catterall's question?

**Mr. Edwards:** Either I will or they will directly.

**M. Bellemare:** Monsieur Edwards, j'aimerais que vous nous parliez du mandat des neuf groupes de travail. Je vais les nommer individuellement pour que vous puissiez faire un commentaire sur chacun. Tout d'abord, pouvez-vous nous donner des détails sur votre mandat concernant la classification?

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, the three primary roles the task force has assumed are the following. The first is to look at the present structure of occupational groups in government to see whether they are appropriate. Are there too many of them? Should a lot of them be merged because there is really no strong reason for drawing these distinctions between groups of public servants?

• 1125

A second question is to determine whether the number of levels is appropriate. For instance, if you take something like a program manager in the government, at present they go from manager 1 to 2, 3, 4, 5, 6, and what have you. Why do we have six? If we are going to have a program management group, perhaps their work really should be simplified to three levels, and perhaps you would enrich the jobs in the process. Maybe you would merge the bottom two, the middle two, and the top two,

**[Traduction]**

publique. Combien dépense-t-on aux différents niveaux? Combien dépensent les ministères? Comment le budget de formation se répartit-il entre les groupes visés par l'Équité en matière d'emploi et les différentes catégories d'emploi, par exemple, les catégories scientifique, professionnelle, technique, administrative et de bureau.

Je sais qu'il y a de nombreux volets mais c'est sans doute l'un des domaines les plus importants pour l'adaptation de la main d'œuvre. En tant qu'employeur le plus important du Canada, la Fonction publique doit assumer davantage un rôle de direction. J'ai l'impression que nous sommes en retard par rapport au secteur privé. Je pense que des comparaisons avec celui-ci seraient très utiles. On pourrait peut-être aussi nous renseigner concernant la façon de prendre les décisions en matière de formation, les initiatives des organismes centraux par rapport aux initiatives ministérielles, etc.

**M. Edwards:** Je vais faire part de cette demande à mes collègues du Conseil du Trésor qui sont responsables de la formation dans la Fonction publique. Je pense qu'ils auront beaucoup de renseignements à vous communiquer.

Au sujet du secteur privé, j'estime qu'on ne peut pas généraliser. Pour parler franchement, il y a de nombreuses entreprises privées qui font très peu en matière de formation. Mais si nous nous comparons aux meilleures sociétés, notre effort n'est sans doute pas à la hauteur.

**Le président:** Pourriez-vous nous faire rapport à ce sujet après en avoir parlé avec les représentants du Conseil du Trésor?

**Mr. Edwards:** Oui, ou bien ils le feront directement.

**M. Bellemare:** Mr. Edwards, I would like you to tell us a bit about the mandate of the nine task forces. I will name each one of them so that you can comment on their work. First of all I would like you to tell us something about your mandate concerning classification?

**Mr. Edwards:** Monsieur le président, voici les trois tâches principales de ce groupe de travail. D'abord, il va examiner la structure actuelle des groupes professionnels pour déterminer si ces groupes sont encore valables. Est-ce qu'il en existe trop? Faudrait-il en combiner plusieurs si la distinction ne se justifie plus?

En deuxième lieu, il faut décider si nous avons le nombre de niveaux voulu. Par exemple, il y a actuellement six niveaux de gestion. Pourquoi six? Il faudrait peut-être simplifier et n'avoir que trois niveaux; on réussirait peut-être ainsi à valoriser ces emplois. Afin d'éviter de devoir à établir d'autres distinctions parallèles, on pourrait envisager de fusionner le premier et le deuxième niveaux, le troisième et le quatrième, et le cinquième et le sixième.

## [Text]

rather than again draw these gradations, in this case horizontal gradations.

The third is to look at evaluation plans, and that is how you value jobs, what determines how you value this job versus another job. That again could end up with somewhat different plans than what we have right now.

**M. Bellemare:** Pouvez-vous maintenant nous parler de la rémunération et des avantages sociaux?

**Mr. Edwards:** Yes. We have a task force, as indicated, on compensation and benefits. They are looking at whether our compensation practices in the government are as modernized as they should be. For instance, should we be looking at cafeteria types of approaches to compensation?

Basically what we are saying is that public servants are adults; they have different needs. Is it appropriate for a particular public servant who may be a single mother to choose a different mix of pay and benefits from an older public servant approaching retirement? Is it appropriate to allow a particular public servant who really wants to expand his horizons through retraining to be able to take part of his benefits in the form of educational leave, when another public servant may be quite happy to continue along his present career path and receive all his compensation in pay? That kind of issue is on the table.

## [Translation]

Troisièmement, il faut examiner la façon dont nous évaluons les emplois, la façon dont on évalue un poste par rapport à un autre. Il se pourrait que nous établissions d'autres moyens d'évaluation.

**Mr. Bellemare:** Could you now talk about compensation and social benefits?

**Mr. Edwards:** Oui. Il y a un groupe de travail qui, comme je l'ai signalé tantôt, se penche sur la rémunération et les avantages sociaux. Ce groupe tente de déterminer si nos pratiques dans ce domaine ont été suffisamment modernisées. Faudrait-il, par exemple, envisager de décider de la rémunération et des avantages sociaux au cas par cas?

Nous sommes conscients du fait que les fonctionnaires sont des adultes qui ont des besoins différents. Devrait-on permettre à une mère qui élève seule ses enfants de choisir un régime de rémunération et d'avantages sociaux différent de celui d'un employé plus âgé qui est près de prendre sa retraite? Devrait-on permettre à un fonctionnaire qui veut se recycler pour élargir ses horizons de recevoir une partie de ses avantages sociaux sous la forme de congé d'études, tandis qu'un autre employé pourrait très bien se contenter de rester là où il est et de recevoir tout ce qui lui est dû sous forme de salaire? Voilà le genre de question dont on discute.

**Mr. Bellemare:** What about the question of staffing?

**Mr. Edwards:** En ce qui concerne la dotation, nous cherchons le moyen de simplifier le système et d'assurer, dans certains cas, un processus de sélection plus rigoureux que le processus actuel afin de pouvoir doter les postes de la façon la plus efficace possible.

**Mr. Bellemare:** Is there not a conflict here? As an Opposition M.P., I can see that the government is trying to contract out rather than hire people. Are you looking into this problem?

**Mr. Edwards:** Oui; et je vois que cela constitue une question très importante. Ce n'est pas le groupe de travail sur la dotation qui examine cette question; c'est plutôt le groupe de travail sur l'adaptation des effectifs qui s'y penche. Si vous voulez qu'on discute de ces groupes de travail dans l'ordre que vous avez donné nous pourrions peut-être revenir plus tard à cette question-là ou bien nous pourrions en discuter tout de suite. C'est comme vous voulez.

**Mr. Bellemare:** Staff relations.

**Mr. Edwards:** Le groupe de travail sur les relations de travail tente de déterminer si le système actuel de négociations collectives ainsi que les relations syndicales-patronales en général peuvent être améliorées.

**Mr. Bellemare:** Work-force adaptation.

**Mr. Edwards:** Il s'agit d'un groupe de travail très important qui essaie de déterminer comment la Fonction publique—qui est une organisation immense—pourrait

## [Text]

**M. Bellemare:** La question de la dotation, maintenant.

**Mr. Edwards:** Staffing is basically exploring how we can simplify the system and provide, in some cases, a more rigorous selection process than we have now so that we end up getting people in the right places at the right time to do the right work.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'il n'y a pas là un conflit? Comme député de l'Opposition, je vois que le gouvernement cherche à octroyer des contrats plutôt qu'à engager des gens. Est-ce que vous examinez ce problème?

**Mr. Edwards:** Yes. I can see that this is a very real issue. It is not being addressed by the staffing task force, but it is being looked at by one a bit further down, called work force adaptation. If you want to go through them in the order you have been going through then maybe we can come back on that one, or we can jump to it, as you wish.

## [Text]

**M. Bellemare:** Les relations de travail.

**Mr. Edwards:** The staff relations task force is looking at whether the regime of collective bargaining at present—and more broadly, labour-management relations—can be improved.

## [Text]

**M. Bellemare:** L'adaptation des effectifs.

**Mr. Edwards:** That is a key task force that is looking at how one can build into this huge organization of the Public Service an ability to adapt to circumstances

## [Texte]

quickly. For instance, that could be consistent with relying on external agents to deliver programs. The Canada Scholarships Program I believe is administered by the Association of Universities and Colleges of Canada. In the case of the Job Entry Program at Employment and Immigration, the services are provided through private sector managing co-ordinators, to use the term they have.

In some cases, that is a very adaptable way of delivering programs, because you can turn the tap on and off somewhat more easily than with a permanent labour force. They normally have a fixed term, and when that term comes up for renewal you either renew or you do not renew. It also would be consistent with... For example, if the government wants to expand a particular area like the new GST tax, how does one find the ability to retrain and move people from this area to that area? It is exploring whether we can have a better capacity at joint ventures. Can we work side by side with the private sector in an alliance or with a college or with a non-profit organization to do research or explore new forms of program delivery, any number of things?

• 1130

**M. Bellemare:** La gestion des ressources.

**Mr. Edwards:** Resource management is looking at the present practices of budgeting and more broadly, I guess, resource management in the Public Service of Canada, raising questions about whether the present focus on year-by-year budgeting is consistent with high performance in the Public Service. There are alternatives. Other governments have moved to approaches called "running-cost approaches", which allows for rolling over much more easily and planning on a multi-year basis.

It is also looking at whether some of our present constraints are excessive. Do we need a person-year control in addition to a budget control? You may wish to ask the Auditor General that, either today or on another occasion. I would be interested in his views, as well. However, we are looking at whether we can provide a more adaptable resource management regime so that resources are acquired when they are needed and are used in a responsible fashion.

**M. Bellemare:** Les politiques administratives et les services communs.

**Mr. Edwards:** That is looking at the whole array of administrative policies in the government: administrative policies on use of taxis, to use an example Mr. Dye made reference to earlier; travel trains, as I have indicated earlier; fitness facilities in government departments; child care facilities; any number of things of that kind. In addition to that it is looking at the role of the Department of Supply and Services in regard to procurement.

## [Traduction]

devenir plus apte à s'adapter rapidement aux circonstances en évolution. Ce groupe étudie, par exemple, l'opportunité de confier à des agents externes la tâche d'assurer certains programmes. Si je ne me trompe, le Programme canadien des bourses est administré par l'Association des universités et des collèges du Canada. Les services dispensés dans le cadre du Programme d'intégration professionnelle du ministère de l'Emploi et de l'Immigration sont administrés par des agents du secteur privé, que le ministère appelle des coordinateurs.

Dans certains cas, cela assouplit l'administration des programmes parce qu'on peut créer et mettre fin à des postes plus facilement que ce n'est le cas avec des effectifs permanents. D'habitude, ces agents externes sont engagés pour une période fixe; à la fin de cette période, on peut choisir de renouveler ou de ne pas renouveler le contrat. Cela serait conforme aussi à... Par exemple, si le gouvernement voulait créer davantage de postes dans un domaine comme celui de la TPS, comment pourrait-on parvenir à recycler des employés et à les transférer d'un domaine à un autre? Nous envisageons la possibilité de coentreprises. Serait-il possible, pour des fins de recherche ou d'administration de programmes, de collaborer avec le secteur privé, avec un collège ou avec un organisme à but non-lucratif?

**Mr. Bellemare:** Resource management.

**Mr. Edwards:** Ce Groupe de travail examine les pratiques actuelles dans le domaine des budgets, et en général dans celui de la gestion des ressources dans la Fonction publique. Il faut déterminer, par exemple, si les budgets annuels favorisent le rendement exigé dans la Fonction publique. Il y a d'autres possibilités. Certains gouvernements ont adopté la méthode dite des frais de fonctionnement, méthode qui facilite le roulement des fonds et qui permet d'établir des budgets pour une période de plusieurs années.

Ce Groupe de travail essaie aussi de décider si certaines restrictions actuelles sont excessives. Faut-il limiter les années-personnes en plus des budgets? Vous devriez peut-être—aujourd'hui ou plus tard—poser cette question au vérificateur général. Je voudrais moi aussi connaître son opinion là-dessus. Quant à nous, nous voulons savoir s'il est possible d'assouplir le système de gestion des ressources afin de pouvoir obtenir les ressources lorsqu'on en a besoin et de les dépenser de façon judicieuse.

**M. Bellemare:** Administrative policies and common services.

**Mr. Edwards:** Il s'agit d'un Groupe de travail qui examine toute la gamme des politiques administratives du gouvernement: les politiques qui régissent l'utilisation des taxis, pour citer l'exemple qu'a mentionné M. Dye plus tôt; les déplacements par trains dont j'ai parlé tantôt; les centres de conditionnement physique dans les ministères du gouvernement; les garderies pour enfants et ainsi de suite. De plus, ce Groupe de travail examine le rôle du

[Text]

At the moment, other than very small amounts, managers must make their purchases through the intermediary of the Department of Supply and Services. It is the same with Public Works Canada. Even relatively small expenditures in regard to their buildings, at least the general purchase buildings, must flow through the Department of Public Works.

[Translation]

ministère des Approvisionnements et des Services en ce qui concerne les achats publics.

Actuellement, les gestionnaires doivent faire tous leurs achats, à l'exception des plus modestes, par l'entremise du ministère des Approvisionnements et des Services. Il en va de même au ministère des Travaux publics. La même règle vaut pour les achats faits par l'intermédiaire du ministère des Travaux publics. Même des dépenses relativement modestes par rapport à leurs achats des édifices—du moins dans la section de l'acquisition générale—doivent être approuvés par le ministère des Travaux publics.

**M. Bellemare:** Les services au public.

**Mr. Edwards:** *Les services au public* in some sense is the most important of all the task forces, and indeed all the task forces impact on this one. That is, how in this day and age can we best deliver programs to the public, recognizing the diversity of...? You cannot generalize that the same technique will work right across the board, but are there ways in which we can improve the service to the public? That could include such indirect ways as better internal communications; i.e., how information gets down from whoever is directing the operation—the minister, new legislation, new regulations or what have you—to the front line. In turn there needs to be continuous feedback coming up from the front line as to what this all means in practice and where problems are being encountered. It may even be in terms of external communications; i.e., how we can get better information out to the people of Canada as to what these programs are, why they are in existence, and what some of the problems with them may be. That in turn may lead to input from the public as to how you can improve some of those programs.

**Mr. Bellemare:** Service to the public.

**M. Edwards:** Le Groupe de travail qui se penche sur les services au public est d'une façon le groupe le plus important, le groupe qui doit tenir compte des travaux de tous les autres groupes. C'est le groupe qui cherche la façon la plus efficace, par le temps qui court, de dispenser des programmes au public, compte tenu de la diversité de... On ne pourrait pas trouver une façon de procéder qui vaudrait pour tous les programmes, mais existe-t-il des moyens d'améliorer le service au public? On considère par exemple des moyens indirects tels que des communications internes améliorées, c'est-à-dire une transmission plus efficace de l'information des responsables—un ministre, par exemple, s'il s'agit d'une nouvelle mesure législative ou de nouveaux règlements—aux employés qui travaillent directement avec le public. Il faut aussi que la communication se fasse dans les deux sens et que les employés qui travaillent avec le public informent les autres employés de l'administration des manifestations concrètes d'une mesure législative ainsi que des problèmes éventuels. Il faudrait peut-être aussi une amélioration des communications à l'extérieur c'est-à-dire une meilleure transmission de l'information aux Canadiens afin de leur expliquer la nature de ces programmes, les objectifs visés, et les difficultés éventuelles. Ensuite, le public pourrait à son tour proposer des modifications pour améliorer ce programme.

**M. Bellemare:** Finalement, la catégorie de la gestion.

**Mr. Edwards:** The management category task force is looking at the present 4,500-strong occupational group that encompasses the assistant deputy ministers, the directors general, the directors, and the top senior managers of the Public Service, and is determining the following. How do we select them? How do we motivate them? How do we employ them? How do we compensate them? Is the group large enough? Should we go further down into the bureaucracy and make it larger? Have we included too many professionals in that group who really are not managers? Have we in fact diluted the group of some of those professionals who should be in a parallel stream but not forced into the management category as though they are going to manage, when in fact they are not? There are any number of questions of this kind.

**Mr. Bellemare:** And last, the management category task force.

**M. Edwards:** Le Groupe de travail qui examine la catégorie de la gestion examine la catégorie professionnelle qui représente 4,500 employés dont les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux, les directeurs et les gestionnaires supérieurs de la Fonction publique. Le Groupe de travail se penche sur les méthodes de sélection, la motivation, et la façon dont on les embauche, la façon dont on les rémunère. Cette catégorie compte-t-elle assez de personnes? Il faudrait peut-être descendre quelques rangs dans l'administration afin d'augmenter les effectifs? Cette catégorie comprend-elle trop de professionnels qui ne sont pas vraiment des gestionnaires, qui auraient dû avoir des promotions parallèles sans avoir été obligés de devenir gestionnaires. Il y a beaucoup de questions de ce genre.

[Texte]

[Traduction]

• 1135

**The Chairman:** I think we will call it quits for today. I want to thank Mr. Edwards for being a very open person for us as a witness here. He has done a superb job this morning of explaining his role and answering the questions. As a committee we appreciate that very much. I would invite him possibly to pose some ideas to us that he would like to have aired in the future if it would aid him in his work, as in the form of questions from members of the committee.

Mr. Dye, thank you again for being here with your officials. We have had a very good meeting on this.

**Mrs. Catterall:** Mr. Chairman, I do not know if the committee is planning to have Mr. Edwards back. I really feel we have just scratched the surface today and it is really important for your committee particularly, but for Parliament generally, to be prepared for the legislation that may come out of this. I think it will come quite quickly and it will be quite comprehensive.

If it is not the intention to have him back fairly soon, I wonder if I could ask whether the excellent questions prepared by our research bureau, which we in our usual independent style ignored totally this morning, could be referred to Mr. Edwards and if he could provide the committee with answers that could then be included in the record of your meetings.

**The Chairman:** That will be followed up by the steering committee. I am sure our hearings would be left open-ended if we did not have him back. One of the items on the steering committee report that we discussed the last time but was not locked into that report was that we have another meeting with representatives of the Public Service Commission, the Treasury Board, the Privy Council Office, and John Edwards. So that will be considered by the steering committee at our next meeting program.

**Mrs. Catterall:** Would it be suitable, Mr. Chairman, to move now that these questions be referred to Mr. Edwards and he perhaps be asked to provide some information on them to the committee?

**The Chairman:** I think if Mr. Edwards gives us a statement that he is prepared to undertake that and do it, that would be sufficient.

**Mr. Edwards:** Mr. Chairman, I would be delighted to take a look at them. On the other hand, from a little huddle at this end, I understand they are very extensive. I will do what I can, but the responses may be somewhat shorter than members may wish if they are questions as extensive as I understand them to be.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

**Le président:** Je pense que je vais lever la séance. Je voudrais remercier monsieur Edwards d'avoir parlé si franchement. Il nous a bien expliqué son rôle et il a bien répondu aux questions. En tant que membres de ce Comité, nous en sommes très reconnaissants. Je voudrais lui demander de proposer des sujets dont il voudrait que nous débattions à l'avenir—si cela pourrait lui être utile dans son travail. Ces sujets pourraient prendre la forme de questions qui seraient posées par les membres du Comité.

Monsieur Dye, je voudrais vous remercier encore une fois d'avoir comparu ici avec vos fonctionnaires. Cette séance a été très fructueuse.

**Mme Catterall:** Monsieur le président, je ne sais pas si ce Comité a l'intention de demander à monsieur Edwards de revenir témoigner devant notre Comité. J'estime que nous n'avons fait qu'entamer ces questions aujourd'hui et il est très important que notre Comité en particulier—et le Parlement en général—soient prêts à rédiger le projet de loi qui pourrait résulter de ces séances. Je pense que ce projet de loi sera présenté bientôt et sera assez détaillé.

Si nous n'avons pas l'intention de lui demander de revenir dans un proche avenir, pourra-t-on faire parvenir à monsieur Edwards les excellentes questions rédigées par nos agents de recherche, questions qui ont été—comme le veut notre tradition d'indépendance—complètement négligées ce matin. Monsieur Edwards pourra par la suite fournir au Comité des réponses qu'on pourrait ajouter au compte-rendu de nos séances.

**Le président:** Le Comité directeur s'en chargera. Je suis certain que nos séances ne seraient pas complètes si nous ne demandions à monsieur Edwards de revenir. Un des points qui figurent dans le rapport du Comité directeur—point dont nous avons discuté pendant notre dernière séance mais qui n'a pas été inclus dans le rapport—c'est l'opportunité de rappeler à comparaître les représentants de la Commission de la Fonction publique, du Conseil du Trésor, du Conseil privé, ainsi que monsieur John Edwards. Le Comité directeur va décider de cela lors de la prochaine séance.

**Mme Catterall:** Monsieur le président, serait-il possible de proposer maintenant qu'on fasse parvenir ces questions à monsieur Edwards pour qu'il nous fournit les renseignements voulu?

**Le président:** Si monsieur Edwards veut bien déclarer qu'il est disposé à faire cela, cela nous suffirait.

**Mr. Edwards:** Monsieur le président, je serai ravi d'étudier ces questions. Cependant, à en juger par la discussion en cours à ce bout de la table, j'ai l'impression que ces questions sont très détaillées. Je ferai de mon mieux, mais si ces questions sont en effet aussi détaillées que je le pense, il se peut que les réponses soient un peu plus brèves que ce que le désirent les membres de ce Comité.

**Le président:** La séance est levée.















FIRST PREMIÈRE  
CLASS CLASSE

K1A 0S9  
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

*From Public Service 2000:*

John Edwards, Manager.

*From the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

TÉMOINS

*De fonction publique 2000:*

John Edwards, gérant.

*Du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 31

Tuesday, April 3, 1990

Thursday, April 5, 1990

Chairman: Len Hopkins

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 31

Le mardi 3 avril 1990

Le jeudi 5 avril 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the  
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

# Public Accounts

# Comptes publics

## RESPECTING:

Main Estimates 1990-91: Vote 15 under the Office  
of the Auditor General of Canada

## CONCERNANT:

Budget principal des dépenses pour l'exercice  
financier 1990-1991: Crédit 15 sous la rubrique du  
Bureau du Vérificateur général du Canada

## WITNESS:

(See back cover)

## TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, APRIL 3, 1990

(38)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:40 o'clock a.m., this day in room 306 West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson and Geoff Wilson.

*Acting Member present:* Dave Worthy replaced Jean-Marc Robitaille.

*Other Member present:* Stan Hovdebo.

*In attendance: From the Library of Parliament:* E.R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

The Staff Researchers briefed the Committee on the Main Estimates 1990-91—Auditor General—Vote 15, under FINANCE.

The Researchers answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 5, 1990

(39)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m., this day in room 371 West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Leonard Hopkins, Bob Speller and Geoff Wilson.

*In attendance:* Eric Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Also present:* Stan Hovdebo.

*Witness:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

The Committee commenced consideration of the Main Estimates 1990-91—Auditor General.

The Chairman called Vote 15—Auditor General—Program Expenditures.

Kenneth M. Dye answered questions.

The Chairman presented the Fifteenth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-committee on Agenda and Procedure met on Tuesday, April 3, 1990 and agreed to recommend the following:

—That following the Easter Adjournment, the Committee will continue to have briefings by its research staff on Tuesday mornings at 9:30 o'clock a.m.

—That its public meetings be held on Wednesday afternoons at 3:30 o'clock p.m.

**PROCÈS-VERBAUX**

LE MARDI 3 AVRIL 1990

(38)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller, Ross Stevenson et Geoff Wilson.

*Membre suppléant présent:* Dave Worthy remplace Jean-Marc Robitaille.

*Autre député présent:* Stan Hovdebo.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

Les attachés de recherche informent le Comité sur le Budget des dépenses principal 1990-1991, Vérificateur général—Crédit 15—sous FINANCES.

Les attachés de recherche répondent aux questions.

À 11 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 5 AVRIL 1990

(39)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller et Geoff Wilson.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Autre député présent:* Stan Hovdebo.

*Témoin:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général.

Le Comité commence l'étude du Budget des dépenses principal 1990-1991, crédits du Vérificateur général.

Le président appelle: Crédit 15—Vérificateur général—Dépenses du programme.

Kenneth M. Dye répond aux questions.

Le président présente le Quinzième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure dont le texte suit:

Le Sous-comité du programme et de la procédure se réunit le mardi 3 avril 1990 et convient de recommander ce qui suit:

—Qu'au retour du congé pascal, le Comité continuera ses séances d'information avec les attachés de recherche, le mardi matin à 9 h 30.

—Que les séances publiques se tiennent le mercredi après-midi à 15 h 30.

—That on Thursday, April 5 at 9:30 o'clock a.m., the Committee consider the 1990-91 Main Estimates of the Auditor General.

—That the Public Service Unions be asked to make their written submissions by April 29, 1990 relating to reform of the Public Service.

—That on Tuesday, April 24, 1990 at 9:30 a.m., the Committee be briefed by its research staff on the subject of control over Grants administered by the Secretary of State Department.

—That on Wednesday, April 25 at 3:30 p.m., Senior Officials of the Secretary of State Department be invited to appear on their administration of Grants.

—That on Tuesday, May 1, 1990, at 9:30 a.m., the Research staff brief the Committee on the controls over Grants administered by the Canada Council.

—That on Wednesday, May 2, at 3:30 p.m., the Senior Officer of the Canada Council be invited to appear on their administration of grants.

—That the Committee consider at a later date inviting the Social Sciences and Humanities Research Council, and the Natural Sciences and Engineering Research Council and other agencies administering grants, as well as other interested parties.

On motion of Mr. Speller, the Fifteenth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure was adopted.

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella  
*Clerk of the Committee*

—Que le jeudi 5 avril, à 9 h 30, le Comité étudie le Budget principal 1990-1991 du Vérificateur général.

—Que l'on demande aux syndicats de fonctionnaires de remettre leurs mémoires sur la réforme de la Fonction publique au plus tard le 29 avril.

—Que le mardi 24 avril, à 9 h 30, les attachés de recherche informent le Comité sur le contrôle des subventions administrées par le Secrétariat d'État.

—Que le mercredi 25 avril, à 15 h 30, les hauts fonctionnaires du Secrétariat d'État viennent témoigner sur l'administration des subventions.

—Que le mardi 1<sup>er</sup> mai, à 9 h 30, les attachés de recherche informent le Comité sur le contrôle des subventions administrées par le Conseil des arts du Canada.

—Que le mercredi 2 mai, à 15 h 30, le président du Conseil des arts témoigne sur l'administration des subventions.

—Que le Comité songe à inviter ultérieurement les dirigeants du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et d'autres organismes, ainsi que d'autres parties intéressées.

Sur motion de Bob Speller, le Quinzième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Nino A. Travella

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, April 5, 1990

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 5 avril 1990

• 0935

**The Chairman:** Order, please. I see three members, so we will start our meeting.

The main estimates of the Auditor General are under discussion this morning, and therefore I call, under Finance, vote 15, Auditor General Program Expenditures.

We welcome this morning Mr. Kenneth Dye, the Auditor General of Canada. Mr. Dye, would you like to introduce the people who are with you this morning.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Certainly, Chairman. I am pleased to have with me Raymond Dubois, who is the *sous-vérificateur général du Canada* in Audit Operations; and Ron Warme, another Deputy Auditor General, who is responsible for the administrative and professional services side of our operation.

**The Chairman:** Do you have some comments you would like to make to begin with?

**Mr. Dye:** Chairman, I tabled an opening statement. This is the fifth meeting you have had in recent times on our estimates, so I think your committee should be very aware of our activities. I would be happy to answer any question you have.

**The Chairman:** We will take Mr. Dye's statement as read.

**Statement by Kenneth M. Dye (Auditor general of Canada):** This is the tenth, and probably the last, set of Main Estimates that I will be reviewing with this Committee before the end of my term.

I am pleased by the way my Office has maintained an even keel on expenditures during my term, even in the face of an expanding audit universe. This, I think, is particularly so in the last six years. During that time we have not received inflation increases on our non-salary costs. Also, we have voluntarily participated in a number of restraint programs of the government.

This year I have tabled a request of \$56 million for the fiscal year 1990-91. In constant dollars this represents a 16% increase over the ten-year period since 1981-82. This is a modest increase, in my opinion, given the increase in my audit universe as shown on page 18.

The increase in my Estimates this year over 1989-90 is \$5.2 million. This is shown on page 4. I would like to address this figure first.

**Le président:** À l'ordre s'il vous plaît. Comme trois députés sont arrivés, j'ouvre la séance.

Nous examinons ce matin le Budget principal des dépenses et plus précisément le crédit 15 du ministère des Finances, dépenses du Programme du vérificateur général.

Nous accueillons ce matin le vérificateur général du Canada, M. Kenneth Dye. Monsieur Dye, voulez-vous nous présenter ceux qui vous accompagnent ce matin?

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Certainement, monsieur le président. Je suis ravi d'avoir à mes côtés Raymond Dubois, sous-vérificateur général du Canada, Opérations de vérification; et Ron Warme, sous-vérificateur général, responsable des services administratifs et professionnels.

**Le président:** Voulez-vous nous présenter d'abord quelques commentaires?

**M. Dye:** Monsieur le président, j'ai déjà déposé mon exposé. Comme c'est la cinquième séance que vous consaciez depuis peu à l'examen de notre Budget des dépenses, vous devez commencer à bien connaître nos activités. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Nous allons verser l'exposé de M. Dye au compte rendu.

**Exposé de Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Ce Budget des dépenses principal est le dixième, et probablement le dernier, que j'examinerai avec votre comité d'ici la fin de mon mandat.

Je suis satisfait de la façon dont mon Bureau a réussi à stabiliser ses dépenses pendant mon mandat et ce, même si son champ de vérification n'a cessé de s'élargir, surtout ces six dernières années. Au cours de cette période, nos frais non salariaux n'ont pas suivi l'inflation. De plus, nous avons, de notre plein gré, participé à un certain nombre de programmes de restrictions mis en oeuvre par le gouvernement.

Cette année, j'ai demandé 56 millions de dollars pour l'exercice 1990-1991. En dollars constants, cette demande représente une augmentation de 16 p. 100 depuis 1981-1982, donc sur une période de dix ans. À mon avis, il s'agit là d'une augmentation modeste compte tenu de l'accroissement des travaux de vérification dont mon Bureau est chargé, comme il est indiqué à la page 20.

L'augmentation de mon Budget principal de cette année, par rapport à mon budget de 1989-1990, est de 5,2 millions de dollars, comme on l'indique à la page 4. Je voudrais d'abord vous parler de ce chiffre.

## [Text]

Part of the increase is due to the provision for salary costs—most of which is calculated using standard Treasury Board guidelines for collective agreements. This amounts to \$2.4 million of the increase.

The rest of the increase, or \$2.8 million, is for additional work. Almost all of the increase is the full-year impact of new audit responsibilities I outlined when I appeared before this Committee two weeks ago, for Supplementary Estimates. Briefly, these responsibilities and the respective 1990-91 costs are:

—opinions to the Minister of Agriculture on price stabilization programs... \$578,000

—attest opinions on a further seven Crown corporations for which I am now auditor... 1,127,000

—assignments in the Yukon and NWT... 553,000

—new government departments... 173,000

These total \$2.4 million.

In addition, for \$347,000, we are initiating a forensic auditing capability in my Office. As far as I am aware, no other legislative auditor in Canada has developed this capability. It will allow us to audit the adequacy of fraud prevention and detection and reporting procedures in government. If we feel a system or program has a fraud risk, we will conduct the necessary examinations to assess the extent and nature of this risk.

This initiative should not be confused with the fraud "hot-line" proposal that I discussed with you last year. That proposal will not proceed, and there are no funds in these Estimates for the "hot-line" concept.

You will find further information on the forensic auditing initiative and the increase in my workload on pages 19 and 23 respectively, of the Estimates document.

I would now like to briefly touch on our overall resource levels and person-year requirements.

For the last couple of years it seemed there was not a clear understanding of how we developed our person-year and hour requirements. As a result, at this committee's request last October, we provided a special briefing to outline how our requirements were developed. From the feed-back I have from various members, this went very well and clarified the situation. We have now put these explanations in our Part III Estimates. They can be found on pages 28 and 29.

## [Translation]

Une partie de cette augmentation est attribuable aux frais salariaux. La majeure partie de ces frais sont calculés conformément aux directives d'application générale du Conseil du Trésor relatives aux conventions collectives. Ces frais représentent 2,4 millions de dollars.

Le reste de l'augmentation, soit 2,8 millions de dollars, s'explique par les travaux supplémentaires. La quasi-totalité de cette augmentation découle des répercussions, sur toute l'année, des nouvelles vérifications confiées à mon Bureau et dont je vous ai parlé il y a deux semaines à propos du Budget des dépenses supplémentaire. En bref, ces responsabilités et les coûts qui y sont associés se présentent comme suit :

—les opinions à donner au ministre de l'Agriculture sur des programmes de stabilisation des prix... \$578,000

—les missions d'attestation auprès de sept sociétés d'État supplémentaires dont je suis devenu vérificateur... 1,127,000

—les travaux pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest... 553,000

—les nouveaux ministères... 173,000

Au total, donc, 2,4 millions de dollars.

En outre, nous allons créer un service de vérification judiciaire dans mon Bureau, au coût de 347 000\$. En autant que je sache, aucun autre vérificateur législatif au Canada n'a créé ce genre de service. Ce service nous permettra de vérifier le caractère approprié de la prévention et de la détection des fraudes ainsi que des moyens dont dispose la fonction publique pour qu'elles soient signalées. Si nous croyons qu'il y a risque de fraude dans un système ou un programme, nous ferons les examens nécessaires pour mesurer l'ampleur et la nature de ce risque.

Il ne faudrait pas confondre ce projet avec la proposition d'une ligne spéciale pour signaler les fraudes dont je vous ai parlé l'année dernière. L'on ne donnera pas suite à ce projet, et aucun fonds n'est prévu dans le Budget des dépenses de cette année à cette fin.

Vous trouverez plus de détails sur le projet de vérification judiciaire et sur l'augmentation du volume de travail du Bureau, aux pages 21, 25 et 26 du Budget des dépenses.

Permettez-moi maintenant de vous parler brièvement de l'ensemble de nos effectifs et de nos besoins en années-personnes.

Les deux dernières années, il semblait que le calcul de nos besoins en heures et en années-personnes n'était pas très bien compris. En octobre dernier, à la demande de votre comité, nous avons présenté un exposé spécial de notre façon de procéder. Selon les commentaires de certains membres, cette réunion a clarifié la situation. Nous avons inséré les explications données, dans la Partie III du Budget des dépenses. Vous les trouverez aux pages 31 et 32.

## [Texte]

What I have said so far summarizes what is in this Part III document. I would like to mention what is not in it.

Before the end of the 1990-91 fiscal year, I may be required to undertake a significant amount of audit work related to the proposed goods and services tax. This could require a tremendous amount of additional audit time from my Office. Not only would we have to audit this new revenue program, we must be prepared to audit it in terms of staff training and development of audit methodology. This would be in addition to the audit work involved in the wind-down of the old federal sales tax program. The new GST program could be implemented in the last three months of 1990-91 but the start-up costs, including training and methodology development that could be incurred by my Office, have not been included in these Estimates. Subject to the passing of the legislation, my Office may have to return for Supplementary Estimates for the GST program.

This leads to a second concern of mine in terms of overall training. When I appeared before you two weeks ago, I mentioned that my original request for Supplementary Estimates for 1989-90 included \$370,000 for training. That amount, and the future years' impact, which is currently not included in these Main Estimates, will touch the efficiency of my Office.

It is my view that cutting such training funding is shortsighted. In intend to move funding from audit work to maintain the level of training I feel is necessary.

It has been a faithful and dedicated staff that has brought us to where we are today. I am proud of our service capability and the quality of our work.

**The Chairman:** I would like to take this opportunity to thank you for your submission to us. It certainly makes the work of the committee easier and as well helps us to better discuss your estimates.

**Mr. Speller (Haldimand—Norfolk):** I am interested in the whole issue of additional workload. You are asking for a lot more money. I am wondering if you would explain for me what these additional resources are that you require and why you require them. You made a statement—I do not know where it is in here, but I am sure you will remember—explaining that you had serious financial constraints that might cause unacceptable delays in carrying out your regularly planned audit work. I am

## [Traduction]

Les propos que j'ai tenus jusqu'à maintenant résument le contenu de la Partie III. Je voudrais maintenant vous indiquer ce qui n'y figure pas.

Avant la fin de l'exercice 1990-1991, il se peut que je doive entreprendre une quantité considérable de travaux de vérification qui se rapportent au projet de taxe sur les biens et services. Ces travaux pourraient accroître énormément le temps consacré aux travaux de vérification. Non seulement devrions-nous faire la vérification de ce nouveau programme d'imposition, mais il nous faudrait être prêts à faire ces vérifications, c'est-à-dire avoir préalablement formé des employés à cette fin et élaborer des méthodes de vérification. Ces travaux viendreraient s'ajouter aux travaux de vérification liés à l'élimination progressive du régime actuel de la taxe de vente fédérale. La nouvelle TPS pourrait être mise en vigueur au cours des trois derniers mois de 1990-1991, mais le coût de démarrage que pourrait devoir assumer mon Bureau, y compris les coûts pour la formation et l'élaboration de méthodes, n'a pas été inclus dans ce Budget des dépenses. Avenant l'adoption de la loi et des règlements habilitants, mon Bureau pourrait devoir demander un Budget des dépenses supplémentaires pour le programme de la TPS.

Ce qui m'amène à une autre considération. Il s'agit de la formation en général. Il y a deux semaines, je vous ai indiqué que ma demande initiale dans mon Budget des dépenses supplémentaire, pour 1989-1990, comprenait 370 000 \$ pour la formation. L'exclusion de ce montant, qui pour l'instant n'est pas inscrit au Budget principal des dépenses, et des répercussions qu'elle aura dans l'avenir, pourrait avoir une incidence négative sur l'efficience de mon Bureau.

Je suis d'avis qu'une réduction des fonds affectés à la formation dénote une vue à court terme. J'ai donc l'intention de prendre des fonds destinés à la vérification pour maintenir le niveau de formation que j'estime nécessaire.

C'est grâce à notre personnel loyal et dévoué que nous sommes là où nous en sommes aujourd'hui. Je suis fier de la compétence avec laquelle notre personnel est en mesure de s'acquitter de sa tâche et de la qualité de nos travaux.

**Le président:** J'aimerais profiter de cette occasion pour vous remercier de votre excellent exposé. Cela facilite grandement le travail du Comité et nous éclaire dans notre examen du Budget des dépenses de votre Bureau.

**M. Speller (Haldimand—Norfolk):** Ce qui m'intéresse, ce sont ces tâches supplémentaires qui vous sont confiées. Vous demandez une augmentation appréciable de votre budget. Je me demande si vous pourriez nous expliquer pourquoi vous réclamez des ressources additionnelles et à quelles fins. Vous avez dit—and je ne sais pas si c'est dans ce document, mais vous vous en souviendrez sûrement—that you had serious contraintes financières pourraient entraîner des retards inacceptables dans les travaux de vérification

[Text]

wondering if you would explain that statement, and also tell me what these additional workloads would be.

**Mr. Dye:** Chairman, as I have indicated to the committee before, there are a number of additional types of activities we are being asked to undertake. We have a number of tripartite programs for the Minister of Agriculture, where he and his colleagues in the provinces and the private sector farmers have set up tripartite agreements. They would like them audited, and they believe that Parliament's auditor is the most appropriate, and so they have asked us to undertake this work. After consulting with the government, I have agreed to do that.

In 1984 there was a change in the Financial Administration Act that made a rough cut at allocating Crown corporations into two groups: those dependent on public funds; and those not necessarily dependent on public funds, although they would perhaps have guarantees and subsidies from time to time. That meant a shift of corporations from one list to another, and the legislation required that our office be the auditor. It did not exclude a joint audit with somebody else, but we were to be the auditor of all those dependent on public funds.

So Parliament asked for Parliament's auditor to do those dependent on public funds. With respect to the others, we are eligible to be auditor, and we are auditor of some but not necessarily all of the other corporations, such as Petrofina, Canadian National, and that type of corporation. They are commercial in nature, and the view was that because they are commercial they would have a choice of their own auditor. Coming out of that we received an additional seven Crown corporations, some of them quite large.

• 0940

We have been auditors in the Yukon and the Northwest Territories since, I suppose, early legislation provided for it. In the 1980s they changed their legislation to require value-for-money auditing. We have not been quick to take up that challenge, because we had our hands full, really, in developing our value-for-money auditing south of 60. Now, however, we have started in that way. We are now fulfilling our obligations in the north in a modest way, and these things cost money. So additional work is going on up there.

There are also new assignments up there, new corporations being created of which we are the auditor. Then the government itself has created several new entities. There is the Atlantic Canada Opportunities Agency and Western Diversification, two new operations

[Translation]

de routine entrepris par votre Bureau. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous voulez dire au juste et me dire quelles sont ces tâches additionnelles.

**M. Dye:** Monsieur le président, comme je l'ai déjà expliqué au Comité, on nous demande d'assumer un certain nombre d'activités supplémentaires. Le ministre de l'Agriculture nous a demandé d'assurer la vérification d'un certain nombre de programmes tripartites mis sur pied par lui-même, ses homologues provinciaux et les agriculteurs du secteur privé. Ces programmes tripartites doivent être vérifiés et ils croient que le vérificateur du Parlement est le mieux placé pour le faire et ils m'ont donc demandé de m'en charger. Après avoir consulté le gouvernement, j'ai accepté de le faire.

Une modification apportée en 1984 à la Loi sur la gestion des finances publiques répartissait les sociétés d'État en deux groupes: d'une part, celles qui dépendent des fonds publics et d'autre part, celles qui, sans nécessairement dépendre des fonds publics, bénéficient de temps à autre de garanties et de subventions. Ainsi, certaines sociétés ont été inscrites sur une liste différente, et la loi précisait que notre Bureau devait assurer la vérification. La loi n'excluait pas la possibilité d'une vérification conjointe mais mon Bureau devait assurer la vérification de toutes les sociétés dépendant de fonds publics.

Ainsi, le Parlement a demandé au vérificateur du Parlement d'assurer la vérification des sociétés dépendant de fonds publics. Pour ce qui est des autres, nous pouvons en assurer la vérification, ce que nous faisons pour certaines d'entre elles, mais pas pour d'autres, comme Petrofina et le Canadien National. Ce sont des sociétés à vocation commerciale et on a jugé que pour cette raison elles pourraient choisir leur propre vérificateur. Comme suite à cette modification, on nous a confié la vérification de sept autres sociétés d'État, dont certaines sont très importantes.

Nous sommes les vérificateurs pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest depuis que la loi nous en a confié la responsabilité. Au début des années 1980, la loi a été modifiée et prévoit maintenant une vérification de l'optimisation des ressources. Nous avons été lents à relever le défi puisque nous avions déjà, pour ainsi dire, les mains pleines, car nous devions élaborer des méthodes de vérification de l'optimisation des ressources au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. Toutefois, nous nous y sommes maintenant mis. Nous nous acquittons de nos obligations dans le nord d'une façon assez modeste, et ces activités imposent certains frais. Ainsi, nous faisons du travail supplémentaire dans cette région.

La création de nouvelles entreprises dans le nord, pour lesquelles nous sommes les vérificateurs, nous imposent aussi des tâches additionnelles. Le gouvernement lui-même a aussi créé plusieurs nouvelles entités. Nous sommes les vérificateurs pour deux d'entre elles, à savoir

## [Texte]

we should audit. So all this is accumulating to a greater workload.

We have lost some. There are a few assignments that have happened. We lost the Canadian Arsenals Corporation. We lost Teleglobe and some other very small things. But it is a big increase in the basic workload requiring audit hours.

We have become more and more efficient. Last year we gained another 8%, I think, on the attest auditing. But the reality is that we do not have flexibility to take on new assignments without financial backing. You just cannot keep adding without realizing it costs money.

**Mr. Speller:** Yes, I am interested in that area too, the area of possibly taking on new assignments. What sort of consultation goes on with this committee or with Parliament about your workload and exactly what it is you are doing? Is this something you pick out of a hat and you say, I should be going into this direction now? Or is it something you get direction from this committee on?

**Mr. Dye:** We often seek direction from this committee on issues of importance and lines of inquiry that would be helpful for improved accountability by the government to Parliament. We have not received a lot of messages. The committee will remember their interest in improved cashflow. Now, I think directly as a result of our auditing, the government is in a position to state it is saving \$1 billion on improved cashflow.

Several years ago the committee was indicating an interest in efficiency. In last year's report you will notice we moved forward our planned report on efficiency from 1992 to 1989, and you are going to get another major piece on efficiency this year.

The committee has been rather general. Save for one member who had an interest in a particular activity that I was disinclined to pursue it has not been specific in saying, do more in CIDA, or, we are very concerned about Defence. Those messages have not been sent by this committee or any other committee. We would like messages.

How do we choose? We have an annual financial attest audit in every department and agency of government. Falling out of that attest audit, looking at transactions, we would look at the regularity of the transactions themselves on a test basis. So the entire government is covered by a

## [Traduction]

l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de Diversification de l'économie de l'Ouest canadien. Tout cela contribue à alourdir notre charge de travail.

Par ailleurs, nous n'effectuons plus la vérification pour certaines sociétés qui ont été cédées dont les Arsenaux canadiens Limités, Téléglobe Canada et certaines autres petites sociétés d'État. Il y a néanmoins eu une augmentation considérable de notre charge de travail de base, ce qui nécessite des ressources pour la vérification.

Nous avons accru sans cesse notre efficience. L'an dernier, nous avons encore accru de 8 p. 100 notre efficience pour ce qui est des vérifications d'attestation. Or, le fait est que nous n'avons pas la marge de manœuvre voulue pour accepter de nouvelles missions sans augmentation de nos ressources financières. Le gouvernement ne peut pas tout simplement multiplier nos tâches sans comprendre que cela coûte de l'argent.

**M. Speller:** Oui, cela m'intéresse aussi, cette possibilité pour vous d'accepter de nouvelles missions. Dans quelle mesure y a-t-il consultation entre vous et ce comité ou le Parlement au sujet de votre charge de travail et de la nature exacte de vos activités? Choisissez-vous à tout hasard de faire la vérification de telle ou telle entité ou le comité vous donne-t-il des directives quant aux entités où vous faites des vérifications?

**M. Dye:** Nous demandons souvent l'avis de ce comité sur des questions d'importance et sur des enquêtes que nous pourrions entreprendre pour améliorer la responsabilité du gouvernement envers le Parlement. Nous n'avons pas reçu de nombreux messages. Le comité se souviendra de l'intérêt qu'il a manifesté à l'endroit d'une amélioration de la gestion de l'encaisse. Maintenant, grâce je crois à notre vérification, le gouvernement est en mesure de dire que la gestion améliorée de l'encaisse lui permet d'économiser 1 milliard de dollars.

Il y a plusieurs années, le comité s'est intéressé à l'efficience. Dans le rapport de l'an dernier, vous constaterez que nous avons présenté en 1989 plutôt qu'en 1992 notre rapport sur l'efficience, et nous vous présenterons cette année une autre importante étude sur cette question.

Le comité nous a donné des directives assez générales. Mis à part un député qui s'intéressait à une activité bien précise que j'étais réticent à poursuivre, le comité ne nous a pas donné de directives très précises à l'égard de l'ACDI ou du ministère de la Défense, par exemple. Nous n'avons pas reçu de tels messages ni de ce comité ni d'autre. Nous aimerais bien recevoir des messages.

Comment choisissons-nous? Nous effectuons une vérification annuelle d'attestations dans chaque ministère et organisme du gouvernement. En complément de cette vérification d'attestations, nous examinons de plus près certaines transactions pour en vérifier la régularité. Ainsi,

[Text]

typical commercial audit, if you will. The value-for-money is cyclical.

**Mr. Speller:** You said earlier you are doing some work for the Department of Agriculture. This is something they requested from you. This is all discretionary, I take it. They ask you for this work and you say whether or not you have the resources and whether or not you can do it.

How much of that is discretionary? How much of that is a direction you have to follow?

**Mr. Dye:** A great deal of our work is discretionary, and it is up to me to decide whether or not I wish to carry out the work. I am given that independence by Parliament. In this particular case we get Orders in Council for each new one. Because we do not have any money left over, we cannot just add another \$300,000 or \$400,000 worth of work. I have had to go back to the Cabinet and say, if you want us to do it, you are going to have to give us an order in council and the money. We just cannot create more work without reducing the regular audit cycle, which is planned about five years in advance. We have a cycle through all the departments on the value-for-money issues, and we are slipping. We have a slippage problem.

[Translation]

nous effectuons pour l'ensemble du gouvernement une vérification des états financiers. La vérification de l'optimisation des ressources se fait de façon cyclique.

**M. Speller:** Vous avez dit plus tôt que vous avez accepté certaines missions confiées par le ministère de l'Agriculture. C'est un travail qu'il vous a demandé d'entreprendre. La décision est prise de façon discrétionnaire, si je comprends bien. On vous demande d'accepter une mission et vous dites si vous avez les ressources nécessaires et si vous êtes en mesure de la faire ou pas.

Dans quelle mesure les décisions sont-elles prises de façon discrétionnaire? Dans quelle mesure devez-vous accepter les demandes qui vous sont faites?

**M. Dye:** Dans la plupart des cas, les missions sont de nature discrétionnaire et il m'appartient de décider si nous pouvons ou non accepter une mission donnée. Le Parlement m'a conférée cette indépendance. Dans le cas en question, nous obtenons des décrets du Conseil. Puisque nous n'avons pas d'excédents budgétaires, nous ne pouvons tout simplement ajouter une nouvelle mission qui nous coûterait 300,000\$ ou 400,000\$. Je dois demander au Cabinet de prendre un décret du Conseil pour débloquer les fonds s'il souhaite que nous acceptions la mission. On ne peut pas tout simplement alourdir la charge de travail sans perturber le cycle des vérifications régulières, établi cinq ans à l'avance. Nous avons un plan pour la vérification de l'optimisation des ressources pour tous les ministères, et nous prenons du retard.

• 0945

You asked me about the constraints. We do not have enough money to do what my predecessor said we would do in 1978 or thereabouts, when he informed this committee that he would cover the entire government in the life of a parliament. We have very few departments now that we cover in four or five years. We are probably averaging seven or eight years. It really depends on the department, and that may well be not bad. Some do not need a full value-for-money review every five years, the low-risk ones. We would be wasting public funds, in my view, to be into the Cemeteries and Monuments Commission every five years. The risk is low. However, there are some ministries that do deserve more attention because of the relative audit risk and I am concerned about not covering those off, specifically DND and Public Works.

Vous m'avez demandé des détails au sujet des contraintes financières. Nous n'avons pas les ressources financières voulues pour réaliser ce que mon prédécesseur s'était engagé à faire en 1978, ou du moins à cette époque, quand il a dit au Comité qu'il effectuerait la vérification de tous les ministères et organismes du gouvernement pendant la durée d'une législature. Il y a très peu de ministères maintenant qui font l'objet d'une vérification tous les quatre ou cinq ans. Le cycle est probablement de sept ou huit ans en moyenne. Tout dépend du ministère, et ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Certains qui présentent peu de risques n'ont pas à faire l'objet d'une vérification intégrale de l'optimisation des ressources tous les cinq ans. À mon avis, ce serait un gaspillage des deniers publics de faire tous les cinq ans une telle vérification de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada. Le risque est très faible. Par contre, certains ministères doivent être suivis de plus près en raison du risque relatif qu'ils comportent et je m'inquiète de la possibilité d'avoir à espacer la vérification de ceux-là, particulièrement le ministère de la Défense nationale et les Travaux publics.

**Mr. Speller:** What about GST? You indicated you may have to come back to this committee and get supplementary funding.

**M. Speller:** Qu'en est-il de la TPS? Vous nous avez dit que vous allez sans doute devoir vous représenter devant ce comité pour obtenir des crédits additionnels.

## [Texte]

**Mr. Dye:** The rules of the game will not permit me to put funds in here for GST because it is not law yet. Even though I know that the probability is very high that the GST legislation will be upon us in terms of an audit responsibility on January 1—

**Mr. Speller:** You never know.

**Mr. Dye:** You never know, exactly. But I cannot put myself in a position of not having my people trained. If Parliament decides on December 31 next to institute a new tax, my staff must be well trained and able to undertake the audit, because we are going to have three months of that new concept, new tax, in the accounts next year presumably, if the bill passes Parliament.

**Mr. Speller:** Do you have any idea of that cost now?

**Mr. Dye:** No, I do not. We know we have to train our whole revenue side team for the implications of the bill, the changes in it. In looking what is likely to happen in fiscal 1990-91, if the bill passes, there will be the big payout on inventory for all the taxes that exist in the inventories. They are going to be refunded. Presumably most of that money will go out in this fiscal year, billions of dollars presumably, I do not know what the number is but it is big.

We will have another responsibility to look at the \$2 million an hour that presumably will start coming in after we say "Happy New Year!" It is roughly \$50 million a day every day, so there is a fair amount of revenue there that we will have to audit in this year. We have nothing in this budget to provide for that.

It is likely that on our revenue team we will have to add four person-years on a regular basis while we are in the position of not only auditing the GST but auditing the wind-down of the federal sales tax, which will have to be wound down appropriately. Again you are looking at huge dollars. We cannot ignore a major income earner. The existing federal sales tax brings in more income to the government than the corporate income tax, so we have a responsibility to wind that one down properly too, and we are capable of doing that now with our existing training.

The GST will impact not only on our revenue teams. There will be an impact on all our organizations because the government itself will have to pay GST, as I understand the present views. That means that all the contracts will be auditable including GST, so we will have a big education program to put into our office, none of which is in this budget, and we will have to pinch that money, that time, from other activities.

## [Traduction]

**M. Dye:** Les règles du jeu ne me permettent pas de prévoir ici des fonds nécessaires pour l'entrée en vigueur de la TPS, puisque la loi n'a pas encore été adoptée. Même si je sais que nous devrons très probablement assurer la vérification résultant de l'adoption de la Loi sur la TPS à compter du 1<sup>er</sup> janvier—

**M. Speller:** On ne peut jamais savoir.

**M. Dye:** Justement. Or, je ne peux pas courir le risque que mon personnel ne soit pas formé. Si le Parlement décide le 31 décembre d'instaurer une nouvelle taxe, mon personnel doit être bien formé et prêt à effectuer la vérification, puisque, si le Parlement adopte la loi, les comptes du prochain exercice devront rendre compte de la nouvelle taxe pour une période de trois mois.

**M. Speller:** Avez-vous déjà une idée de ce que cela coûtera?

**M. Dye:** Non, je n'en sais rien. Je sais toutefois que nous devons former tous les membres de l'équipe s'occupant des recettes en prévision de l'entrée en vigueur du projet de loi. Si le projet de loi est adopté, au cours de l'exercice 1990-1991, il y aura des débours considérables au titre des remboursements des taxes payées sur les stocks. Ces taxes devront être remboursées. On peut supposer que tous les remboursements seront effectués au cours du présent exercice, cela pourrait représenter des milliards de dollars, mais je ne connais pas le chiffre exact.

Par ailleurs, dès que nous nous serons souhaité la bonne année, le débit des recettes nouvelles atteindra 2 millions de dollars à l'heure. Cela représente environ 50 millions de dollars par jour, tous les jours, et c'est donc une quantité assez appréciable de recettes pour lesquelles nous devrons effectuer la vérification cette année. Rien n'est prévu pour cela dans ce budget.

Il est probable qu'il nous faudra ajouter quatre années-personnes de façon régulière à notre équipe responsable des recettes puisque nous devrons effectuer non seulement la vérification de la TPS mais aussi celle de l'élimination graduelle de la taxe de vente fédérale afin que tout se déroule rondement. Cela représente encore des sommes considérables. Nous ne pouvons négliger une des principales sources de recettes. L'actuelle taxe de vente fédérale rapporte au gouvernement plus de recettes que l'impôt sur le revenu des sociétés; nous devons donc veiller à ce que son élimination se fasse sans anicroche, et nous sommes en mesure de le faire avec notre programme de formation actuel.

La TPS ne touchera pas uniquement à notre équipe responsable des recettes. Toutes les équipes de notre organisation seront touchées puisque le gouvernement lui-même devra payer la TPS, si j'ai bien compris. Cela signifie qu'il faudra ajouter la TPS à tous les contrats de vérification et que nous devrons prévoir d'importantes séances de formation dans notre bureau. Rien n'est prévu pour cela dans ce budget et nous devrons financer cela en puissant dans les fonds actuellement réservés à d'autres activités.

[Text]

**Mr. Speller:** On this whole new thing, forensic auditing, I find that an interesting name. Can you explain that a little bit more and tell me how this relates to your statutory responsibilities? Where does this come into the picture—what I have been asking earlier—from where do you get your direction?

**Mr. Dye:** Forensic auditing is presumably a term that the accounting profession is borrowing from the medical profession or the legal profession. The first time I saw it was probably 20 years ago in Vancouver. It was called forensic accounting, and one of the firms developed a specialist. All the major firms now have a forensic accounting or forensic auditing capability. We have been working diligently at maintaining courses so that our professional people are aware of fraud. We have fraud-awareness courses. There was a project done by the Canadian Institute of Chartered Accountants, the CICA, looking at the expectation gap between what the general public thought the auditors were doing and what the auditors were really doing.

• 0950

Most people viewed the profession as being concerned with detecting suspected fraud and other illegal activities. They felt auditors were doing that. The reality is chartered accountants are generally not trained to detect fraud. It is a specialist thing; it is a legal thing. In fact, over the years most accountants have been very nervous about tampering with evidence that police and lawyers and courts would be interested in. We have not been particularly strong in this field.

This big study, this millions-of-dollars study concluded that they wanted to make a recommendation to the accounting profession in Canada that they should improve their ability in the area of fraud. The public expects us to be looking at fraud and we are not focusing on that. The same thing is going on in the United States. The firms have found over the years that there is a client demand for this purpose as a specialist type thing, calling in somebody if there is a suspected problem.

In response to the McDonald commission, a study was done by the CICA, where they talked about the profession organizing itself to deal with fraud. There were two solutions to this. One solution was a hotline and the other was forensic audit capability.

We have dropped the hotline concept. There is no political support for that and we have continued with the forensic auditing idea. The definition we are using is that the objective of forensic auditing is the development and application of auditing techniques to prevent and detect suspected material fraud and other illegal activity against the Government of Canada. That definition may get

[Translation]

**M. Speller:** Cette notion de vérification judiciaire m'apparaît particulièrement intéressante. Pouvez-vous me donner un peu plus de détails sur ce que c'est et m'expliquer en quoi cela se rattache à vos responsabilités statutaires? C'est la question que je vous posais, à savoir sur quoi se fondent vos décisions?

**M. Dye:** Les comptables ont modelé cette expression «Forensic auditing» sur celle de l'expertise médico-légale. On parle en français de vérification judiciaire. J'ai appris que cela existait il y a environ 20 ans, à Vancouver. Un des cabinets d'experts-comptables avait un spécialiste en vérification judiciaire. Tous les grands cabinets sont maintenant en mesure d'effectuer des vérifications judiciaires. Nous faisons des efforts soutenus pour que tous nos experts soient en mesure de repérer la fraude. Nous avons des cours conçus exprès pour cela. L'Institut canadien des comptables agréés, l'ICCA, a réalisé une étude comparative sur ce que le grand public croit être le travail des vérificateurs et ce que font en réalité ces derniers.

La majorité des gens croyaient que le travail des vérificateurs consistait à repérer les cas de fraude et autres activités illégales. Ils croyaient que les vérificateurs font cela. En réalité, les comptables agréés n'ont généralement pas la formation nécessaire pour repérer les cas de fraude. C'est un travail de spécialistes qui demande une certaine formation en droit. De fait, au fil des ans, la plupart des comptables se sont montrés très réticents à manipuler des éléments de preuve susceptibles d'intéresser la police, les avocats et les tribunaux. Nous n'avons pas été très actifs dans cette spécialité.

Les auteurs de cette importante étude, qui a coûté plusieurs millions de dollars, ont conclu qu'il fallait recommandé à la profession comptable canadienne qu'elle améliore sa capacité de détecter les fraudes. La population attend de nous que nous repérons les fraudes et nous avons fait très peu à cet égard. La même tendance existe aux États-Unis. Les cabinets ont constaté au fil des ans que les clients veulent pouvoir faire appel à un spécialiste en la matière lorsqu'ils soupçonnent certaines fraudes.

Comme suite au rapport de la commission McDonald, l'ICCA a réalisé une étude où il était question que la profession se dote des moyens de s'occuper des cas de fraude. Deux solutions étaient proposées: une ligne téléphonique spéciale et la capacité d'effectuer des vérifications judiciaires.

Nous avons abandonné l'idée d'une ligne téléphonique spéciale. Cette proposition n'a pas obtenu l'appui des politiques et nous avons donc privilégié l'option d'une capacité de vérification judiciaire. Voici la définition que nous avons retenue: l'objectif de la vérification judiciaire est l'élaboration et l'application de techniques de vérification visant à prévenir et à détecter des fraudes

## [Texte]

smoothed out over time but that is where we are starting from.

First of all, we are going to have a small cadre of specialists, experts in this field. Some will probably have come from the RCMP. Some will have legal training. Most of our people after we are through with this will really understand what fraud is, how to detect fraud. We will particularly focus on the government contracting system with respect to fraud. We will look at different types of contracting fraud. We will go through the phases of fraud detection. When we examine competitive contracts we will be looking at the fraudulent aspects that may exist. We will look at bidding and selection, contract performance, and evaluation.

We will examine non-competitive contracts for fraud and then we will go on to look at bribery, breach of trust, and conflicts of interest. That is generally the area of forensic auditing.

**Mr. Speller:** How does that relate to your statutory authority? Where does this come from? Is this something that you developed in your department? Is this something that came from this committee?

**Mr. Dye:** Chairman, it has come from our office in response to what we think is the direction in which the auditing profession is going. I think it falls within section 7.(2)(a), where I have wide discretionary powers to determine how we will approach auditing. There is a shift. We have moved a little bit in the last couple of years to more compliance work and we are trying to. . .

Maybe I could read that section. It is only a couple of lines, Mr. Chairman. Section 7.(2) (a) says:

(a) accounts have not been faithfully and properly maintained or public money has not been fully accounted for or paid, where so required by law, into the Consolidated Revenue Fund.

• 0955

**The Chairman:** Before we go on to the next questioner, I would like to have our steering committee report adopted. All members have a copy of it in front of them. It is the report of the Subcommittee on Agenda and Procedure that met on Tuesday, April 3, and you have the following recommendations there. I will not read through them all. You have them in your hands.

Motion agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

**The Chairman:** Mr. Dye, the committee has shown considerable interest lately in grants and contributions. As you know, we have had a meeting on that. These have not been mentioned in an Auditor General's report since

## [Traduction]

matérielles et autres activités illégales préjudiciables au gouvernement du Canada. La définition s'affinera peut-être avec les années mais c'est notre point de départ.

D'abord, nous formerons une petite équipe de spécialistes, d'experts dans ce domaine. Certains proviendront sans doute de la GRC. D'autres auront une formation en droit. Quand le programme sera au point, nos employés sauront exactement ce qu'est la fraude et comment la détecter. Nous mettrons particulièrement l'accent sur le système d'appel d'offres du gouvernement. Nous examinerons différents genres de fraudes touchant aux marchés publics. Nous nous familiariserons avec les étapes de la détection de la fraude. Quand nous examinerons les appels d'offres, nous essayerons d'y repérer les indices de fraudes qui pourraient s'y trouver. Nous examinerons les procédures d'appel d'offres et d'adjudication, l'exécution des contrats et leur évaluation.

Nous examinerons aussi les contrats adjugés sans appel d'offres pour repérer les cas de fraude et nous passerons ensuite à la corruption, à l'abus de confiance et aux conflits d'intérêt. C'est là généralement l'étendue de la vérification judiciaire.

**M. Speller:** En quoi cela se rattache-t-il à votre mandat statutaire? D'où vient cette idée? Est-ce un projet conçu au sein de votre bureau? Est-ce une idée qui vous a été suggérée par ce comité?

**M. Dye:** Monsieur le président, c'est une décision prise par notre bureau qui reflète à notre avis les grandes orientations que se donnent les professionnels de la vérification. Cela est conforme à l'alinéa 7.(2)a) qui me confère de vastes pouvoirs discrétionnaires quant à la façon d'aborder la vérification. Nos activités ont évolué. Depuis quelques années, nous avons davantage vérifier l'exécution et nous essayons. . .

Je pourrais peut-être vous lire ce que dit la loi. Il n'y a que quelques lignes, monsieur le président. L'alinéa 7.(2)a) dit:

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis.

**Le président:** Avant de donner la parole à l'intervenant suivant, j'aimerais que le rapport du comité directeur soit adopté. Tous les membres du comité en ont un exemplaire. Il s'agit du rapport du sous-comité du programme et de la procédure du mardi 3 avril, et de ses recommandations, que je ne vais pas lire; vous les avez devant vous.

La motion est adoptée [voir *Procès-verbaux et témoignages*]

**Le président:** Monsieur Dye, le comité s'est particulièrement intéressé ces derniers temps à la question des subventions et contributions. Comme vous le savez, nous avons même eu une réunion pour en discuter. Il

[Text]

1982. If the committee were to recommend in its report that these be reviewed, what would your reaction be to that?

**Mr. Dye:** If your committee indicated interest in grants and contributions then it would reinforce our own interest in this area. I must say I am a bit surprised about the 1982, because every year we are looking at grants and contributions, especially over at ITC, in CIDA, CEIC, etc. Let me assure you that they have not been ignored. We are looking at them all the time. There are a lot of grants and contributions in our audit work.

**The Chairman:** Let me revise that then. Maybe "highlighted" is a better word for me to use.

**Mr. Dye:** A government-wide focus on that. Yes.

**The Chairman:** They have not really been highlighted since 1982; but yes, there have been other items along the way.

**Mr. Dye:** There would have been a great deal of work on grants and contributions, and our people are well aware of the distinction between the two. Perhaps, for your committee, I could provide you with a letter later to focus on the various paragraphs in our reports for the last couple of years on grants and contributions. I could do it electronically on my computer instantaneously, but it would take a moment to type up a letter.

**The Chairman:** That would be good.

**Mr. Dye:** But we have focused on the area, I am sure. I can guarantee you we have.

**Mr. Hovdebo (Saskatoon—Humboldt):** Supplementary to this question on grants and contributions, the other area of concern is tax expenditures. Do you have those available in any capacity? Could you give us a listing out of your computer? That seems like a monstrous job.

**Mr. Dye:** It is amazingly simple to get citations out of our computer system today. I can put in the words "tax expenditure" and... For example, here is a disc developed. This is a CD-ROM. I have in here 6,000 reports from the GAO. I have the work from Sweden, Australia, Canada. On there you can handle 600,000 pages. If I want to know what has been done on tax expenditure, then not only have I my own... I can give you tax expenditure immediately after this meeting. I just print out every citation instantaneously, and I would be happy to in any area where your committee wants to know what is going on.

By the way, this is an initiative of my office so we can provide better research for you and we do not have to

[Translation]

n'en a pas été question dans le rapport du vérificateur général depuis 1982. Au cas où le comité demanderait que la question fasse l'objet d'un examen plus approfondi, quelle serait votre réaction?

**M. Dye:** Je pense tout simplement que nous serions alors tout à fait en phase. Je dois dire que cette date de 1982 me surprend, étant donné que d'année en année nous nous penchons sur cette question des subventions et contributions, plus particulièrement d'ailleurs pour les ministères de l'Industrie et du Commerce, l'ACDI, la CEIC etc. Soyez certain qu'il n'y a pas eu d'oubli, nous nous y intéressons en permanence. Je peux dire que ces subventions et contributions représentent une partie importante de notre travail de vérification.

**Le président:** Peut-être que je devrais être plus précis. J'aurais peut-être dû parler d'une vérification en bonne et due forme.

**M. Dye:** Oui, et à l'échelle de toute l'administration fédérale.

**Le président:** Donc il n'y a pas eu d'étude approfondie faite depuis 1982, mais effectivement vous n'êtes pas resté sans en parler.

**M. Dye:** Je dirais même que nous avons fait pas mal de travail sur ces subventions et contributions, et nos services sont tout à fait conscients de la distinction qu'il faut bien faire entre les deux. Je pourrais peut-être, par courrier, indiquer au comité les paragraphes précis de nos rapports des quelques dernières années où il en est question. Mon ordinateur me permettrait d'ailleurs d'obtenir ces renseignements instantanément, mais la rédaction de la lettre prendra un petit peu plus de temps.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Dye:** Mais je suis sûr que nous nous sommes à plusieurs reprises pencher sur la question, je peux l'affirmer.

**M. Hovdebo (Saskatoon—Humboldt):** J'ai une question à poser qui fait directement suite à celle que vous venez de soulever sur les subventions et contributions, il s'agit de ce qu'on appelle la dépense fiscale. Auriez-vous là aussi l'information? Pourriez-vous nous en donner une liste? Ça paraît à première vue être un travail monstrueux.

**M. Dye:** En fait, grâce à notre système informatisé, cela devient très simple. Il me suffit de taper: «dépenses fiscales» et immédiatement... J'ai d'ailleurs ici à titre d'exemple le disque CD-ROM, avec 6,000 rapports, aussi bien de la Suède, de l'Australie, du Canada etc. Il peut contenir 600,000 pages de travail. Si je veux savoir ce qui s'est fait dans le domaine de la dépense fiscale, je peux non seulement me reporter à mes propres travaux... je pourrais immédiatement trouver la réponse à votre question, dès que nous aurons quitté la salle de comité. J'obtiens instantanément les renseignements sur l'imprimante, et je me ferai un plaisir de répondre à toutes les questions qui pourraient intéresser le comité.

J'ajoute qu'il s'agit ici d'une initiative de mon propre bureau, qui nous permet de faire plus rapidement les

## [Texte]

spend as much time planning. If I want to do a thing on vehicle safety, I can find out what other Auditors General have done in terms of the approach. Planning costs us a lot of money, and people will say that they have to run down to the United States and see what they did. They do not have to run down as much now. It is all available right here. So I would be happy to provide you with that.

The committee had quite a lot of interest in tax expenditure in the middle 1980s, particularly on the scientific research tax thing, but there were quite a few other tax expenditures and at that time we brought forward some of the big ones for the committee's concern, because Parliament was not aware of them. I was at that time asking that they be reported to Parliament. The government did not want to at the time. I do not know if they are yet. I remember at the time I was recommending to you that you go to the State of California to see their legislation, because they were very keen on demonstrating to the public the nature of tax expenditure annually, and they had a very good report. I thought it would be useful for you.

• 1000

**The Chairman:** I am informed that the committee did make a report on tax expenditures in 1987.

**Mr. Dye:** Would you like those citations, Chairman, in addition to the other citation?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Dye:** It is easy for us to do. Your staff have this capacity, I believe—I think we have given it to them—to look instantaneously in all our reports since 1981. They can provide that to you.

**The Chairman:** All right. We will ask the staff to communicate with your people and get that done.

**Mr. Dye:** I have just learned that I have a meeting this afternoon that I did not realize I had, and it is with your staff, Chairman, on grants and contributions. So it is a very timely question.

I am sorry, Mr. Chairman, it is not me. It is several of my officials. It says "I". It is not I; it is Mark Hill.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** I would like to begin by carrying on some discussion of joint auditing, which we embarked on back on March 20.

## [Traduction]

recherches que vous nous demandez de faire, mais également d'économiser du temps dans notre propre planification. Si je veux faire une travail sur la sécurité routière, je peux immédiatement savoir ce que d'autres vérificateurs généraux ont pu faire dans ce domaine. La préparation et planification de notre propre travail nous coûtent très cher, notre personnel a très souvent besoin de se rendre aux États-Unis pour voir ce qui s'y est fait. Vous aurez tout sur ce disque. Je me ferai donc un plaisir de répondre à votre demande d'information.

Le comité s'est beaucoup intéressé à cette question de la dépense fiscale vers le milieu des années 80, et plus particulièrement à propos de ce crédit d'impôt à la recherche scientifique; mais ça n'était pas, loin de là la seule mesure d'allègement fiscal à l'époque, et nous avons fait, sur les plus importantes d'entre elles, une recherche pour le comité, et de façon générale pour l'information du Parlement. C'est moi-même qui avait demandé qu'un rapport soit présenté au Parlement. À l'époque, le gouvernement n'en était pas très partisan. Je me demande s'il en est toujours ainsi. Je me souviens également que je recommandais au Comité de se rendre en Californie, pour voir ce qui s'y faisait, d'autant plus que cet État américain fait beaucoup pour justifier chaque année auprès de sa population sa politique de dégrèvements fiscaux, et cela sous forme de rapports excellents. Je pensais que cela pourrait vous être très utile.

**Le président:** On me dit que le Comité avait présenté un rapport sur cette question de la dépense fiscale en 1987.

**M. Dye:** Voulez-vous que je vous sorte ces références, monsieur le président, avec les autres?

**Le président:** Oui.

**M. Dye:** Ce n'est pas difficile. Et d'ailleurs, si je ne me trompe, votre propre personnel de recherche a la possibilité—je pense que nous l'y avons autorisé—de se reporter directement et instantanément à tous nos rapports depuis 1981. Il pourrait donc vous fournir ce renseignement.

**Le président:** Très bien. Nous allons demander à nos attachés de recherche de prendre contact avec vos services, et nous pourrons obtenir ces renseignements.

**M. Dye:** Je viens d'apprendre que je vais cet après-midi rencontrer votre personnel de recherche, monsieur le président, pour discuter des subventions et contributions. Je pense donc que la question vient à point.

Excusez-moi, monsieur le président, il ne s'agit pas de moi. Il s'agit de plusieurs de mes hauts fonctionnaires. C'est rédigé à la première personne, mais ça n'est pas moi, il s'agit de Mark Hill.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** J'aimerais revenir sur la question de la vérification conjointe, dont nous avions parlé le 20 mars. Je laisserai

[Text]

I am going to leave the Lotto 6/49 to Mr. Hovdebo, because I know he is fascinated by certain numbers.

In regard to joint audit, Auditor General, you recall we had some discussion at that March 20 meeting, and it was in the context of your shared responsibility in regard to some of the Crowns, the FBDB and CMHC and other organizations. I think you had indicated a concern of long standing in terms of some duplication of cost. In rough numbers, you used a figure of 15% additional cost as a result, I guess, of your office and an outside firm having to go through a number of duplicate steps in order to prepare and acquaint yourselves, and whatever it is you do in the course of your professional capacity. I am curious about the history of this sort of thing. There must be some reason why that system evolved. I gather it has been going on for some length of time. Are you able to enlighten the committee on how it is that joint audits began and what the rationale was and is for joint audits?

**Mr. Dye:** Chairman, I believe the background to it was way back in 1923 with the failure of the Home Bank. At that time it caused changes in regulatory legislation over banks, and there was a view at the time that if you had two auditors audit a bank, you would be better off than just having one auditor. Of course, banks have changed a lot, and we have not had too many bank failures since then, except for two in western Canada in the late 1980s, and they had two auditors in accordance with these old rules.

Some of these audit organizations today are huge relative to what I knew as a younger accountant. They have thousands of staff today; some have 1,000 partners. I think the concept is outmoded, personally, and I am not an advocate of it. In several cases where we have been appointed jointly with the private sector, I think there was a view that it would helpful to have a private sector perspective as well as our public sector perspective, which the private sector people do not have regarding entities of the government. So we do have joint appointments. My guess would be that if you asked any other senior partner of a major accounting firm, they would grudgingly accept such appointments. It is better to get half than to get nothing, but I think all of us would be of the view that you do not enhance the audit.

**Mr. Wilson:** It is interesting that you mention the Home Bank, going back to 1923. If I recall the examination of the Northland and the Canadian Commercial, it certainly appeared that over the years there developed a rather loose arrangement in terms of the audit of the banks and the inspection of the banks. It became an annual tea-party affair. Perhaps it is evidence of a need, if not to have a joint audit, perhaps to rotate things around a bit.

[Translation]

la loto 6/49 à M. Hovdebo, je sais que les chiffres le fascinent.

Vous vous souviendrez, monsieur le vérificateur général, que nous avions déjà abordé le 20 mars la question de la vérification conjointe, à savoir que pour certaines sociétés d'État, la Banque fédérale de développement et la Société centrale d'hypothèques et de logements, entre autres, vous partagiez la responsabilité. Vous avez notamment fait remarquer que depuis pas mal de temps vous étiez préoccupé par le fait que cela multiplié par deux certains frais, et grossièrement vous avez dit que la facture était au total 15 p. 100 plus élevée, puisque votre bureau et une firme du secteur privé font parfois chacun de leur côté le même travail, pour notamment se familiariser avec les dossiers, se préparer etc. J'aimerais savoir comment on en est venu là. Il doit y avoir certaines raisons, et la chose ne date pas d'hier. Pourriez-vous peut-être expliquer au Comité comment on en est venu à vous imposer ces vérifications conjointes, et quelle en était la justification?

**M. Dye:** Monsieur le président, je pense que cela remonte à 1923, avec la faillite de la Home Bank. La législation bancaire a été modifiée, certains pensant notamment à l'époque qu'il serait préférable, pour les banques, d'avoir deux vérificateurs au lieu d'un. Bien sûr, les banques elles-mêmes ont beaucoup changé depuis, il n'y a pas eu beaucoup de faillites, à part ces deux exemples dans l'ouest du Canada à la fin des années 1980, mais depuis cette date-là il y avait effectivement deux vérificateurs par banque.

Certains de ces bureaux de vérification d'aujourd'hui sont gigantesques par rapport à ce qu'ils étaient lorsque j'étais moi-même un jeune comptable. Ils ont aujourd'hui des milliers d'employés, et certains ont jusqu'à un millier d'associés. Mais personnellement je pense que l'idée est maintenant dépassée, je n'en suis pas partisan. Il est souvent arrivé, lorsque nous avons eu affaire à une vérification en association avec le secteur privé, que l'on imagine qu'il serait utile d'avoir, sur le fonctionnement de certains organismes gouvernementaux, le point de vue du secteur privé parallèlement à celui du secteur public, car il y a des différences. D'où ces doubles nominations. Si vous en parlez avec un des directeurs d'un grand cabinet de comptables, vous verriez qu'ils n'acceptent le principe qu'à contre-coeur, mais il est toujours préférable pour eux d'avoir au moins une moitié de gâteau que rien du tout; mais de façon générale nous sommes d'accord pour dire que cela ne profite pas au travail de vérification.

**M. Wilson:** Il est intéressant que vous invoquiez l'affaire de la Home Bank, qui remonte à 1923. Mais si je me rappelle bien le cas de la Northland et de la Canadian Commercial, il semble bien qu'au fil des ans le travail de vérification, et d'inspection bancaire, ait été fait de façon un petit peu laxiste C'était devenu une espèce de petite réunion annuelle entre comparses. Ceci montre peut-être qu'il faut, sinon recourir à la vérification conjointe, du moins organiser un minimum de roulement.

[Texte]

[Traduction]

• 1005

I understand that a lot of entities do provide for a change of auditors on a regular basis. I guess it is simply to ensure that... I should ask you. You are the expert. Why would they do that?

**Mr. Dye:** There is a view that audits need to be refreshed and that you can get too cordial or too cozy perhaps. I do not know that I would like to join you in your notion of a tea-party, I do not think that was the case at all. I think it was a judgment taken. The accounting firms that had been involved have never admitted that they were lax in their duties, but they have also agreed to settle with the profession by providing a great deal of research and training. I think all the firms involved—and I may be wrong in this—are being sued by the trustee of the residual bank. Price Waterhouse is suing two of the firms in one case and I think they may be suing the other, and they are the custodian of the residual bits and pieces. Those cases have yet to be heard.

In his review, I do not think Justice Estey suggested there was any laxness. He may have brought into question what it is that auditors do. I talked about expectation gap, really it flows directly from Justice Estey's review of the western bank failures.

Now I am losing the point of your question.

**Mr. Wilson:** My question was the rationale for the refreshing or the changing of firms from time to time.

**Mr. Dye:** I think it is freshness. Firms would argue that it is in the client's best interest, and I would join them in this view, that there be a rotation of partners and senior staff so you bring new ideas to the job. It takes a long time for an auditor in a big organization to be useful, more than just the statutory audit, doing the variable and statutory audit.

The audit world has changed and all accounting firms provide services well beyond auditing. Everybody does that save us. We tend to focus just on auditing and we do not get into the consulting game. But an external auditor can be enormously useful to the corporation and I would argue that if they are good at what they are doing and the client is satisfied with their performance they should stay with the same auditor rather than have rotation.

The Government of Canada, I think it was through Consumer and Corporate Affairs, sent a question to the Canadian Institute of Chartered Accountants back in about 1978 and the question, I think, was probably coming out of the concerns regarding Crown corporations at that time as to how the audit appointments should evolve, and they asked for criteria for selection. The

Je sais que dans beaucoup de cas on veille à ce que les vérificateurs soient remplacés de façon régulière. Uniquement je suppose pour s'assurer que... mais c'est à vous que je dois poser la question, c'est vous le spécialiste. Qu'en pensez-vous?

**M. Dye:** C'est vrai que l'on peut finir par devenir trop amical, trop accommodant peut-être, et qu'il faut de temps en temps procéder à un renouvellement. Je n'irai pas comme vous jusqu'à parler d'une petite réunion de comparses, je ne crois pas que ce fut le cas du tout, même si certains on pu le penser. Les cabinets de comptables concernés n'ont jamais reconnu avoir fait preuve de laxisme dans l'exécution de leurs tâches, mais ont néanmoins accepté de se rendre à l'avis de leurs confrères, et de faire un effort de recherche et de formation. Je crois même que tous les cabinets de comptables concernés par l'affaire—mais peut-être que je me trompe—font l'objet de poursuites du syndic de faillite. Il s'agit de Price Waterhouse, qui a engagé des poursuites contre deux de ces firmes, d'un côté, et contre une troisième de l'autre; on attend toujours la décision des juges.

Mais je ne pense pas non plus qu'au terme de son examen le juge Estey ait laissé entendre qu'il y avait eu laxisme. Peut-être a-t-il posé la question au vérificateur. J'ai parlé, moi, de décalage entre les normes, cela ressort en fait directement des conclusions de M. Estey suite à l'examen qu'il a fait des faillites des banques de l'Ouest.

Je perds un petit peu le fil de notre discussion.

**M. Wilson:** Je vous demandais ce qui pouvait justifier que l'on veuille organiser un roulement.

**M. Dye:** Je pense qu'il s'agit de garantir une certaine innocence du regard. Les cabinets de comptables estiment même que dans l'intérêt du client, et là-dessus je serais d'accord avec eux, il est préférable qu'il y ait un roulement au niveau de la direction et des cadres supérieurs, et cela pour permettre aux méthodes et conceptions de se renouveler. Mais lorsque l'on a affaire à un organisme de grande taille, il faut attendre longtemps avant qu'un vérificateur soit véritablement utile et puisse faire plus que la simple vérification obligatoire.

Le monde de la vérification a évolué, et les cabinets de comptables font beaucoup plus que de la simple vérification. Tous le font, sauf nous. Nous avons tendance à nous limiter à la seule vérification, c'est-à-dire que nous ne faisons pas de conseil. Mais les vérificateurs de l'extérieur peuvent être très utiles aux sociétés, ce qui me fait dire qu'une fois formés et capables de donner satisfaction à leurs clients, il serait préférable qu'ils restent, au lieu d'être régulièrement remplacés.

Le gouvernement canadien, je pense qu'il s'agissait du ministère de la Consommation et des Corporations, avait posé la question, vers 1978 je crois, à l'Institut canadien des comptables agréés; la question posée concernait surtout les sociétés d'État, et les critères de sélection et de nomination à la vérification. L'Institut, après avoir examiné la question, avait estimé qu'il fallait organiser un

[Text]

Canadian Institute at that time sat down and wrote a report back to the government saying it thought there should be rotation, and I think they argued—I cannot remember the specific—it was between five and ten years rotation in order to refresh the approach to the audit.

The Government of Canada with its Crown corporations seems to rotate about every four or five years. That is costly. The start-up cost to undertake a major audit today would be hundreds of thousands of dollars. That can be avoided by keeping the same team. But they feel it is worth it, I believe, in terms of rotating the work around the marketplace.

**Mr. Wilson:** To get back to this joint auditing notion, your conclusion is that you do not see a lot of point in it and that there is a fairly sizeable incremental cost for continuing that approach. Is that a fair summation of what you have said?

**Mr. Dye:** Yes. I guess I have been pleased, Mr. Chairman, that certain Crown corporations have said they would prefer to have the Office of the Auditor General. There are some political reasons, I believe, why the government of the day would prefer to have a private sector auditor also appointed.

**Mr. Wilson:** I do not know the whole history of this joint audit idea, but I do have an extract of the Financial Administration Act, which is in Part III of the estimates. It says that the Auditor General shall be appointed as Auditor, or joint Auditor, of each parent Crown corporation in Part I of Schedule III, unless the Auditor General waives the requirement that he be so appointed.

• 1010

First, with respect to parent Crown corporations named in Part I of Schedule III, what would those entities be? Are we talking about all the Crown corporations?

**Mr. Dye:** No. If I asked you to look at page 34, you would see that most of those entities are in the C-1 group. In the C-2 group are some very visible Crown corporations. The Canadian National used to be one, as did Petro-Canada and Air Canada, which is now gone from that list; Canada Post Corporation and the Mint have just moved over from Schedule C-1 to C-2 and all the port corporations are now on Schedule C-2 and are separate corporations. I do not happen to have the act with me, but I could obtain the schedule if you would like me to.

**Mr. Wilson:** Yes. The next question that comes to mind relates to this clause from subsection 134.(2) of the Auditor General Act:

unless the Auditor General waives the requirement that he be so appointed

What does that statement mean and why would you (a) waive the requirement or (b) take it up?

**Mr. Dye:** The act provides for this waiver under subsection 134.(2). I have never exercised it. Parliament

[Translation]

roulement, tous les cinq à dix ans, je ne m'en souviens pas précisément, afin de garantir un renouvellement des idées et des équipes.

Au total il semble que ce roulement, pour ce qui est des sociétés d'État, se fasse tous les quatre ou cinq ans. Cela coûte cher. Chaque travail de vérification approfondie exige un investissement de départ de plusieurs centaines de milliers de dollars. Si vous changez d'équipe il faut à chaque fois refaire ce même investissement de départ. On estime sans doute, j'imagine, que cela permet de donner ses chances à tout le monde.

**M. Wilson:** Revenons à cette idée de vérification conjointe. Vous n'en voyez pas véritablement la raison d'être, et pensez que cela finit par coûter beaucoup plus cher. Ai-je bien résumé votre pensée?

**M. Dye:** Oui. J'ai été heureux, monsieur le président, d'apprendre que certaines sociétés d'État avaient déclaré préférer être vérifiées par nos services. Le gouvernement du jour préfère y associer des vérificateurs du secteur privé, je pense qu'il y a des raisons politiques à cela.

**M. Wilson:** Je n'ai pas une idée claire de toute l'histoire de la covérification, mais j'ai ici un extrait de la Loi sur la gestion des finances publiques, dans la partie III du budget. Il y est précisé que le vérificateur général est nommé vérificateur, ou covérificateur, de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Quelles seraient alors ces sociétés d'État mères mentionnées à la Partie I de l'Annexe III? Est-ce que cela englobera toutes les sociétés d'État?

**M. Dye:** Non. Si vous vous reportez à la page 34, vous vous apercevez que la plupart de ces sociétés font partie de la liste C-1. Dans la liste C-2 il y a un certain nombre de sociétés d'État très connues. Le Canadien National en faisait partie, de même que Pétr-o-Canada et Air Canada, laquelle vient de disparaître de cette liste; la Société canadienne des postes et la Monnaie royale sont passées de l'Annexe C-1 à l'Annexe C-2 et toutes les sociétés portuaires sont maintenant à l'Annexe C-2 et sont maintenant des entités distinctes. Je n'ai pas la loi, mais si vous le désirez je pourrais vous faire parvenir ces annexes.

**M. Wilson:** Oui. La question que j'aimerais maintenant poser concerne ce paragraphe 134.(2) de la Loi sur le vérificateur général:

Toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

J'aimerais savoir ce que cela veut dire, et ce qui pourrait vous inciter à accepter ou à refuser.

**M. Dye:** Effectivement, au paragraphe 134.(2) de la Loi il est précisé que je peux refuser ce mandat. Je ne me suis

## [Texte]

made a decision as to what they wanted audited by Parliament's auditor and what they felt could be done by commercial auditors.

I suppose that subsection would provide that, if I did not have the resources and if the government was unwilling to provide me with them, I could suggest they obtain the services of a private sector auditor because we did not want to do that work or we might say that the risks were very low.

My preference would be to maintain the responsibility but to contract out some of the work from time to time, when doing so allows us to see what the private sector auditors are doing most recently. But most of my people are from the private sector anyway and lots of young people are coming in who were trained in the professions. So we think we know what is going on and we are fairly sure we are up to speed. We are state-of-the-art in some areas. But it is still useful to have some private sector involvement.

So we might waive the requirement, but I have never done so.

**Mr. Wilson:** When there is a suggestion of a joint audit are terms of reference set out, saying the Auditor General will conduct one part of an audit and the private sector firm will do another part? Or do each of you go in and do exactly the same thing?

**Mr. Dye:** No, we have joint responsibility, and as a result, it is necessary for both audit organizations to understand the complete audit, but you do not want to do things twice. So the planning is very carefully done to split up the pieces of the audit.

My view of a joint audit is a split of 50:50. I had a debate one day with members of a private sector firm who said they would like the split be 80:20, i.e., 80 in their favour, and I said that was fine but that in the next year the split will be 20:80 and they did not like that idea very much. If you have half the responsibility you should do half the work. Then joint planning, supervision and reporting are also involved.

You can rotate the approach. With everyone we have been involved with in situations where we have been the auditors for years, we have been very sure to introduce the new audit firm to half the work in the first year and the other half in the next year, just in case we were knocked out, then Parliament would still be well-served by a firm who knew the client. But one tends to rotate between the two organizations.

**Mr. Wilson:** The next area I want to address relates to the suggestion on fixed-price contracting.

## [Traduction]

jamais prévalu de ce droit. Jusqu'ici c'est le Parlement qui a décidé ce qui serait fait par le vérificateur général, et ce qui serait fait par le secteur privé.

Mais je suppose que si je n'en avais pas les moyens, et si le gouvernement refusait de me les octroyer, je pourrais demander que l'on ait recours à un vérificateur du secteur privé, soit que nous ne voulions pas faire le travail, soit que nous estimions l'affaire relativement sûre.

Mais de façon générale je préfère assumer mes responsabilités, et sous-traiter lorsque c'est nécessaire, ce qui nous permet en même temps de nous tenir au courant des méthodes les plus modernes de la vérification du secteur privé. Mais de toute façon la plupart de mes agents viennent du secteur privé, et beaucoup de jeunes qui ont été formés dans le secteur privé sont recrutés par nos services. Nous avons donc une bonne idée des méthodes utilisées par le secteur privé, et dans certains domaines nous sommes même à la pointe du progrès. Mais il est toujours utile d'avoir une certaine participation du secteur privé.

Il pourrait donc se faire que nous refusions la mission qui nous a été confiée; jusqu'ici je ne l'ai jamais fait.

**M. Wilson:** Lorsque l'on vous demande d'être vérificateur, est-ce que la partie du vérificateur général et celle du secteur privé sont bien définies dès le départ? Ou est-ce que vous faites chacun de votre côté le même travail?

**M. Dye:** Non, nous sommes coresponsables, de part et d'autre, si bien que nous devons les uns et les autres être capables de comprendre l'ensemble du travail de vérification qui se fait, sans pour autant faire faire deux fois le même travail. Nous planifions l'ensemble de l'opération de façon très précise et procédons à un découpage des responsabilités.

Ma conception de la covérification est celle d'un partage à parts égales. Une firme du secteur privé m'a demandé un jour que ce partage se fasse à 80 p. 100 et 20 p. 100, 80 p. 100 pour elle, ce que j'étais prêt à accepter à condition que l'année suivante ce soit l'inverse; l'idée ne lui a pas beaucoup plus. Si la responsabilité est partagée, le travail doit l'être aussi. Cela suppose donc que l'on partage le travail de planification, de surveillance et de rédaction du rapport.

Vous pouvez ensuite organiser un roulement. Là où nous faisons ce travail de vérification depuis plusieurs années, nous avons veillé chaque fois à permettre à la nouvelle firme du secteur privé de se familiariser avec une partie du travail la première année, et avec l'autre moitié l'année suivante. De cette façon, le Parlement était certain d'être bien servi par une firme connaissant son client, au cas où nous aurions été obligés de nous désister. De façon générale, nous avons tendance à alterner.

**M. Wilson:** Je voudrais maintenant aborder la question des contrats à prix forfaitsaires.

## [Text]

In paragraph 28.89 of your report, you make mention of fixed-price contracting of entire audits to public accounting firms and that it seems to be the most cost-effective technique. The long-term policy on fixed price contracting is being reviewed. Could you enlarge on what you are getting at here? Are you suggesting that many responsibilities should be contracted out to the private sector more often?

## [Translation]

Au paragraphe 28.89 de votre rapport, nous parlez de ces contrats à prix forfaitaires pour la conduite de vérifications complètes confiées à des firmes du secteur privé, en disant que c'était la façon de procéder la plus économique. On procède dès maintenant à un réexamen de cette politique à long terme de contrats à prix forfaitaires. Quelle est votre idée sous-jacente, pourriez-vous être plus explicite? Pensez-vous qu'il serait préférable de sous-traiter plus souvent avec le secteur privé?

• 1015

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, we have been trying to ensure that our office is cost effective. Part of that is clearly understanding where firms evolved new techniques in response to the drastic cut-backs in costs and audit approaches in the early 1980s. With the recession, firms were under a lot of pressure to change their approaches. They have been quite successful in maintaining a sufficient level of audit assurance, but doing much less work and keeping the audit cost down.

We did a study of our office. We had a firm come in and jointly we looked at our cost effectiveness. One of the recommendations was that we should do more contracting to outside resources to ensure we are abreast of all the latest developments in attest auditing. We have done that. The committee should know that we contract out a great deal of work, about \$9 million last year of which about \$6 million was on the audit side.

But this is a different approach. We have contracted out to individuals for years. This is contracting to a firm they do the audit and report to us, then we report to Parliament. We get two things out of this. First is that we learn something. For example, on payroll auditing, one firm uses a technique that has applications for us because we audit huge payrolls. They use a regression analysis approach to auditing payrolls, whereas we have always used a traditional approach to determine what reasonable results should be. Their approach uses computers and so do ours. We saw an opportunity to save money while maintaining a quality audit assurance with respect to the cost of payrolls and their appropriateness. So we are learning things from these.

The other thing is to learn how to keep our costs down and be competitive. We are doing that. It is a learning experience. The firms are very happy to serve us during the summer—their low period. They generally have a huge peak in the winter and spring, so they are looking for things to do in the summer. They can give us good rates. I do not have cyclical rates. My payroll is pretty much the same every month.

**M. Dye:** Monsieur le président, nous avons toujours veillé à rentabiliser notre travail. Cela a consisté en partie à suivre l'exemple de ces firmes qui ont mis au point de nouvelles techniques au début des années 1980 lorsqu'il a fallu réduire de façon radicale certains coûts et modifier les méthodes de vérification. Avec la récession, les firmes et sociétés ont été obligées de modifier leurs méthodes de travail. Elles ont réussi de façon générale à assurer un travail de vérification satisfaisant, en réduisant la charge de travail et les coûts de la vérification.

Nous avons fait faire une étude de nos propres services. Nous avons, pour cela, eu recours à une firme de l'extérieur, avec laquelle nous avons étudié notre rentabilité. Une des recommandations qui nous a été faites était de sous-traiter de façon plus systématique, et cela pour profiter des nouvelles méthodes de la vérification financière. C'est ce que nous avons fait. Nous sous-traitons donc une partie importante de notre travail, neuf millions de dollars l'an dernier, dont six millions pour la vérification.

Mais ce dont il s'agit ici c'est quelque chose de différent. Pendant des années nous avons eu affaire à des vérificateurs particuliers; il s'agit ici de sous-traitance avec une firme qui fait le travail de vérification et nous présente un rapport, à la suite duquel nous faisons notre propre rapport au Parlement. Cela a deux avantages. D'abord nous apprenons quelque chose. Prenons l'exemple de la vérification de la comptabilité des salaires; une de ces firmes a mis au point une technique qui nous intéresse, étant donné l'énormité de la masse salariale à laquelle nous avons affaire. Ils utilisent une méthode d'analyse par régression, alors que jusqu'ici nous utilisions les méthodes traditionnelles. Cette firme est informatisée, nos services également. Nous y avons donc vu l'occasion de faire des économies, tout en assurant et garantissant une vérification de qualité de la comptabilité des salaires. Tout cela donc nous permet d'apprendre quelque chose.

Nous apprenons également à réduire nos coûts et rester compétitifs. Tout cela est un processus d'apprentissage, et ces firmes sont très heureuses de mettre leurs services à notre disposition pendant l'été... qui est un petit peu leur morte saison. Le coup de feu dans ce secteur-là vient à l'hiver et au printemps, et elles sont heureuses d'avoir des contrats en été. Les tarifs qui nous sont consentis sont d'ailleurs intéressants, alors que je paye mes employés le

[Texte]

**Mr. Wilson:** Could you define fixed-price contracting for us? We all think we know what it is, but I think you should explain it to us.

**Mr. Dye:** We send out requests for proposals to a variety of firms, we rotate—

**Mr. Wilson:** Is it tendering basically.

**Mr. Dye:** Yes, it is a tendering process. We set out the requirements. We give the tendering organizations all the information they need to base a decision on where the audit risks are. They will interview the potential client, I believe. They talk to our people. They have access to the information they need to put together a good proposition. Because we are dealing with the top firms in the country, there is not much choice among them. It really becomes a price decision as opposed to a quality or capability decision. They are all pretty capable.

The approach they take is very interesting, because I have the final responsibility. One senior partner told us he would sign immediately because he would not have to do any work: I will take my fee and sign'. His view was that a lot of the things we would look at are immaterial, and they would not look at them in order to keep the cost down.

We have to look at the essential things, but we must not miss the sensitive things that we know are on the minds of the public and Parliament. We bring to it a public sector dimension they do not have. We also bring to the work an advantage in terms of our knowledge of compliance. They bring the advantage of the marketplace test—every day they have to submit a bill and collect it. We want to be as efficient as we can, so we set out these things. Is it five or six we use in the bidding process? I do not want to get everybody to write proposals. It is expensive for them to write, so we limit them to five or six and these are on a rotation, but out-of-a-hat kind of thing. The firms seem satisfied with it, and we are doing a bit more.

Most of our audit teams are contracting out for small audits, the ones that are low risk. Those that are not have brought in, or are about to bring in private sector, talented auditors who have had the responsibility in their firms for keeping the costs down, and we have got them to make a review of several of our files.

[Traduction]

même tarif toute l'année. La masse salariale de mon bureau est à peu près la même d'un mois à l'autre.

**M. Wilson:** Est-ce que vous pourriez nous expliquer ce que sont ces contrats à prix forfaitaires? Nous avons tous le sentiment de savoir ce que c'est, je pense qu'il serait bon que vous nous l'expliquiez.

**M. Dye:** Nous contactons toute une série de firmes...

**M. Wilson:** C'est en fait un appel d'offres.

**M. Dye:** Oui. Nous énumérons nos conditions, et décrivons la tâche à accomplir. Nous fournissons à ces firmes toute l'information nécessaire pour faire une première évaluation du travail de vérification. Elles prennent même contact avec le client éventuel, si je ne me trompe, et prennent contact avec nos services. Elles ont accès à toute l'information nécessaire pour pouvoir ensuite nous soumettre une proposition en bonne et due forme. Comme nous avons affaire aux plus grands cabinets du pays, le choix est vite fait. C'est une question de prix, plutôt que de décision fondée sur la qualité du travail. Ces firmes sont toutes aussi capables les unes que les autres.

Il est toujours intéressant de voir comment ces firmes procèdent, étant donné que la dernière responsabilité me revient. Ainsi, l'un des associés d'une de ces firmes nous a dit qu'il était prêt à signer tout de suite, car dans son esprit il n'y avait pour ainsi dire aucun travail à faire; il était prêt à empocher ses honoraires, et à signer. Dans son esprit toute une partie du travail que nous faisions portait sur des éléments insignifiants, et il était prêt à les laisser tomber pour réduire le coût de l'opération.

Certes, nous devons nous concentrer sur ce qui est essentiel, mais nous devons également veiller à ne pas oublier certains détails délicats, qui intéressent aussi bien la population que le Parlement. C'est-à-dire que nous ajoutons une dimension au secteur public qui manque à ces firmes du secteur privé. Nous avons également sur elles une certaine avance pour ce qui est de la connaissance de la réglementation. De leur côté elles savent réagir en fonction des règles de l'économie de marché... chaque jour on établit une facture, et il faut l'encaisser. Nous voulons être aussi efficents que possible, et nous énonçons donc ces critères. Y en a-t-il cinq ou six pour le processus d'appel d'offres? Je ne veux pas que tout le monde nous envoie des soumissions. La préparation des soumissions est assez coûteuse et nous les limitons à cinq ou six appelées à tour de rôle, mais aussi choisies un peu au hasard. Les cabinets semblent assez satisfaits de cette procédure.

• 1020

La plupart de nos équipes de vérification font faire à contrat les vérifications de portée plus restreinte visant des entités qui présentent moins de risques. Celles qui ne procèdent pas ainsi ont fait appel ou feront appel à des cabinets du secteur privé, à des vérificateurs de talent à qui leur cabinet a confié la responsabilité de freiner la

[Text]

**The Chairman:** Before calling on Mr. Hovdebo I would like to introduce a distinguished visitor who is here with us this morning, Mr. Fred Providence. Mr. Providence, welcome to our public accounts session here today and we hope you really enjoy your stay in Canada. Mr. Providence is the director of the audit office of St. Vincent and the Grenadines.

I had an educator friend who helped set up a tech school in St. Vincent, and he always told me the thing he missed when he came back were those continuously great blue skies, day in and day out, and I could not help but think that it would be a great project, for value for money, for the committee to operate down there for a couple of weeks next January, and we could also include the Auditor General and some of his staff along with those sittings. Anyway, it is a pleasure to have you, and thank you for being with us.

**Mr. Hovdebo:** I want to continue with what Mr. Wilson has been asking here. You make a decision. I just wonder why you have never waived the requirement of being an auditor of a Crown corporation if it is already in the joint audit situation.

My understanding is that there is at least a 15% increase in cost, and that is sort of the minimum increase in cost in having a joint audit. Why have you never waived the requirement you suggested during your period?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think it is important that these major audits, say post office, have the insights of the parliamentary audit office when reporting to Parliament on the financial affairs of the post office.

I guess the same question could be equally asked of Cabinet—why are they insisting on having another firm where the bill has to be paid? Do not let me leave you with the impression that we are not costly. There is a bill to be paid, but we do not send the bill.

In our operations, when we are auditing Crown corporations, we are in a curious way perhaps subsidizing Crowns, because they do not pay us directly. I come to you each year with my bill and say here is the cost of auditing, whereas with private sector people, when they are directly employed by the Crowns are billed directly.

You are looking at \$400,000, or something of that order, on some of these accounts. They are big, and I have decided that it is in the best interest of my office and Parliament, that Parliament's office maintain constant contact with those entities that use significant sums of public funds.

**Mr. Hovdebo:** In those cases where you were the single auditor or the lone auditor, whatever you call it, of a

[Translation]

progression des coûts, et nous leur avons demandé de faire la révision de plusieurs de nos dossiers.

**Le président:** Avant d'accorder la parole à M. Hovdebo, j'aimerais vous présenter un distingué visiteur qui est des nôtres ce matin, M. Fred Providence. Monsieur Providence, bienvenue à cette séance du comité des comptes publics. Nous espérons que votre séjour au Canada sera très agréable. M. Providence est directeur du Bureau de la vérification de Saint Vincent et Grenadines.

Un professeur de mes amis qui a participé à la création d'une école de formation technique à Saint Vincent m'a toujours dit qu'à son retour ici, ce qui lui manquait le plus c'est cet immense ciel toujours bleu, et je me suis dit que le comité pourrait entreprendre un excellent projet d'optimisation des ressources s'il allait siéger là-bas pendant quelques semaines au mois de janvier prochain, accompagné bien entendu par le vérificateur général et certains de ses fonctionnaires. Quoiqu'il en soit, nous sommes ravis que vous soyez des nôtres et nous vous remercions de votre présence.

**M. Hovdebo:** J'aimerais poursuivre dans la même veine que M. Wilson. Vous avez pris une décision. Je me demande pourquoi vous n'avez jamais renoncé à entreprendre la vérification d'une société d'État quand la vérification se fait déjà de façon conjointe.

Je crois savoir que les vérifications conjointes entraînent au minimum une augmentation des coûts de 15 p. 100. Pourquoi n'avez-vous jamais renoncé à effectuer de telles vérifications puisque vous dites que vous en auriez eu le loisir?

**M. Dye:** Monsieur le président, il m'apparaît important que le Parlement bénéficie de l'avis du Bureau du vérificateur fédéral dans le cas des principaux organismes, du bureau de poste, par exemple.

On pourrait tout aussi bien poser la même question au Cabinet, pourquoi insiste-t-il pour faire appel à une entreprise quand ces services-là doivent être payés? Je ne voudrais pas vous donner l'impression que nos services ne sont pas coûteux. Il y a une facture à payer, mais nous ne l'envoyons pas.

Quand nous faisons la vérification des sociétés d'État, nous les subventionnons en quelque sorte puisqu'elles ne nous paient pas directement. Je me présente devant vous à chaque année avec ma facture et je vous dis voilà ce que coûte la vérification, tandis que les cabinets du secteur privé envoient directement leurs factures aux sociétés d'État qui retiennent leurs services.

Dans certains cas, la facture s'élève à 400,000\$ environ. Ce sont des sommes considérables et j'ai décidé qu'il est dans le meilleur intérêt de mon bureau et du Parlement que le Bureau de vérification du Parlement entretienne des contacts permanents avec ces entités qui utilisent des sommes considérables de deniers publics.

**Mr. Hovdebo:** Dans les cas où vous êtes le seul vérificateur d'une société d'État, le gouvernement n'est-il

## [Texte]

Crown, is the government not reimbursed from the Crown? Is it not an expenditure against that Crown?

**Mr. Dye:** No, so it is disguised subsidy. They do not have an audit cost on their accounts. It could be done that way. That is how Australia does it.

I am not particularly impressed with it. If we did send a bill it might be helpful in terms of having the clients, some of the Crown corp clients lean on us to do some of the work that they should more properly do with their own staff. They have the responsibility for providing their accounts. Not all of them have competent staff to finish it off. They ask us to clean it up for them. I have pushed my staff on this point for the last three or four years, to make sure they fulfil their responsibilities. We will fulfil ours as auditors.

## [Traduction]

pas remboursé par la société d'État? N'est-ce pas une dépense imputée à la société d'État?

**M. Dye:** Non, et c'est donc une subvention déguisée. Elles n'inscrivent pas dans leurs livres le coût de la vérification. Cela pourrait être fait ainsi. C'est ainsi que cela se fait en Australie.

Je ne suis pas particulièrement impressionné par cette façon de faire. Si nous faisions parvenir une facture aux sociétés d'État, certaines pourraient être tentées de nous faire faire le travail qu'elles devraient plutôt confier à leurs propres services de vérification. Elles ont la responsabilité de fournir leurs propres états financiers. Elles n'ont pas toutes à leur disposition les spécialistes qu'il faut pour terminer ce travail et elles nous demandent donc de le faire. Depuis trois ou quatre ans, dans mes directives au personnel, j'insiste pour qu'on oblige ces sociétés à s'acquitter de leurs responsabilités en la matière. Nous nous acquitterons des nôtres en tant que vérificateurs.

• 1025

When you see audit costs on the back of our Part IIIs, we have been careful now to separate pure audit versus assistance because they do not have a strong financial department. In the private sector you would not get that bill as an audit bill. That would be a separate bill, probably billed at rates higher than the competitive audit bid bill, which might have come in at \$62 an hour. They are probably getting \$85 an hour for accounting assistance.

**Mr. Hovdebo:** About the person-years, I want to know if you are satisfied with what you are doing this year. In 1987, for instance, the authorized level was 695, the estimate was 619, the forecast was 591, and the actual was 575. In other words, there was a variation of 120 person-years in that particular year. That was probably a very bad one, but that is the one I chose, probably because it was bad.

What you are doing now, if I understand it correctly, is giving the estimate of what you think you are going to have on staff in actual people, and then you are giving a contractual equivalent to get total person-years. Is that correct?

**Mr. Dye:** As you know, I have been encouraging your committee to move its focus off person-years, because I think that is a misleading statistic it is forced upon us to provide you through the rules of doing Part IIIs. We try to provide you with equivalent person-year use, which is reality, in my view. So while I may be asking for funds for 619 people, the reality is we are looking at 724 people to get the job done.

I want you to know that. I do not want to let you believe that because there are fewer statistical public servants on the list there it takes as few people as that to get the job done. While the statistics for the government show a decrease in public servants, I am convinced there

Les coûts de vérification qui figurent dans la partie III de notre budget établissent une distinction entre les coûts de vérification comme tels et les coûts de l'aide offerte à ceux qui n'ont pas un service financier solide. Dans ce dernier cas, le secteur privé ne suivrait pas les tarifs pour la vérification mais enverrait une facture séparée, probablement un tarif supérieur à celui accordé par adjudication pour la vérification, disons 62\$ l'heure, comparé à 85\$ l'heure pour l'assistance comptable.

**M. Hovdebo:** Au sujet des années-personnes, je voudrais savoir si vous êtes satisfait de votre situation actuelle. En 1987, par exemple, le niveau autorisé était de 695, l'estimation était 619, la prévision 591 et le nombre effectif était de 575. Autrement dit, il y avait un écart de 120 années-personnes pour cette année particulière. C'est probablement un mauvais exemple mais c'est pour cette raison que je l'ai choisi.

Votre procédure actuelle, si je la comprends bien, est de donner une prévision de l'ensemble de vos effectifs et ensuite un équivalent pour les contrats actuels pour faire un total du nombre d'années-personnes, est-ce bien cela?

**M. Dye:** Comme vous le savez, j'encourage votre comité à accorder moins d'importance aux années-personnes car à mon avis, ces données qui sont exigées par les règles établies pour les parties III ont peu d'utilité. Nous essayons de vous donner un chiffre qui reflète la valeur des années-personnes utilisées et qui correspond donc mieux à la réalité. Alors même si je demande des crédits pour 619 personnes, il me faut effectivement 724 personnes pour faire le travail.

Je tiens à ce que vous le sachiez. Je ne veux pas que vous pensiez que la réduction du nombre de fonctionnaires signifie que tout le travail peut se faire avec l'effectif restant. Si les statistiques du gouvernement accusent une baisse du nombre de fonctionnaires, je suis

[Text]

are far more people who are in equivalent jobs, serving the public. They are just not called "PYs". I think it would be very beneficial for all departments to show parliamentarians, when asking for their estimates, the equivalent person-year use.

We are trying to lay it out in front of you. You may recall I asked you to focus on hours, because that is a far better... You will know what we are doing through hours, as opposed to person-years.

**Mr. Hovdebo:** I appreciate the hour factor. It does, however, spread it out to a great extent. It is much more difficult to grasp. But it is recognizable. I recognize what is being done there and I appreciate it.

But if you continue to use the person-year structure, equivalent of contract, and the total—and I do not know what you are going to call the total—is that total going to be continuously relative to total cost or total requirements? You are basically a labour-intensive operation, so the person-years and their equivalent together should continuously have an almost equal relationship, or close-to-equal relationship, over the years. Will that happen with this method?

**Mr. Dye:** It may not have a continuous relationship. You will notice from our actual staffing that we have been able to staff up in the last year, whereas several years ago the private-sector people were out recruiting, scouting our people, offering far more than we are capable of offering, because the economy was hot and they had to serve their clients. It seems we are able now to fill some of those slots. Before we would go and "rent" a person. Now they are full-time persons. There is full-time work for them. So that is good. We asked for 619 last year and we are going to use 619. In other years it may be 585 and the difference will be made up by contractors. There will not be quite the same relationship, but there will always be more. I think you should—

• 1030

**Mr. Hovdebo:** I am talking about the total though, the total you have in equivalent person-years.

**Mr. Dye:** That will relate to our audit responsibilities of the day—

**Mr. Hovdebo:** And your cost.

**Mr. Dye:** We buy roughly 1.25 million hours. My objective is to get most of that to be auditing and less of it to be overhead out of the 1.25 million hours I buy. An hour is one measure. The cost of those people is another measure. One hour of Raymond Dubois' time is considerably different from one hour of a brand-new university graduate's time.

**Mr. Hovdebo:** In other words, we do not need too many Raymond Duboises.

[Translation]

persuadé qu'il y a beaucoup plus de personnes faisant un travail équivalent pour servir le public mais elles ne figurent pas dans les années-personnes. Je pense qu'il serait très utile pour tous les ministères d'indiquer dans leurs prévisions budgétaires pour les parlementaires l'équivalent des années-personnes utilisées.

Nous essayons de vous présenter la situation clairement. Je vous avais demandé de vous attacher plutôt au nombre d'heures, ce qui représente une mesure plus utile que les années-personnes.

**M. Hovdebo:** Je comprends votre point de vue mais le nombre d'heures donne un chiffre beaucoup plus élevé et est plus difficile à saisir. Mais ça donne un chiffre précis.

Mais si vous continuez de suivre la formule des années-personnes et son équivalent en travail contractuel pour faire un total—je ne sais pas comment vous allez appeler ce total—ce total va-t-il toujours représenter l'ensemble des coûts ou l'ensemble des besoins? Les services en question exigent une forte concentration de main-d'œuvre, alors le total des années-personnes et l'équivalent de celles-ci devraient se maintenir dans un rapport relativement égal au cours des années. Est-ce que ce sera le résultat avec cette méthode?

**M. Dye:** Ce ne sera peut-être pas un rapport régulier. Vous avez peut-être remarqué dans nos chiffres que nous avons pu accroître notre effectif l'année dernière contrairement à la situation d'il y a quelques années où le secteur privé recrutait nos gens en leur offrant bien plus que nous parce que l'économie était en pleine expansion et la demande était forte. Maintenant nous pouvons combler certains postes. Avant nous devions tenter de «louer» les services d'un vérificateur, maintenant nous les avons à plein temps. C'est prometteur. Nous avons demandé 619 années-personnes l'année dernière et nous allons utiliser ces 619 années-personnes. Durant d'autres exercices, il pourra s'agir de 585 années-personnes, et on compensera la différence par recours à des contractuels. Le rapport ne restera pas toujours constant mais il y aura toujours davantage.

**Mr. Hovdebo:** Mais je parle du total qui tient compte aussi de l'équivalent en années-personnes.

**M. Dye:** Cela dépendra de notre travail de vérification...

**M. Hovdebo:** Et de vos coûts.

**M. Dye:** Nous achetons environ 1,25 million d'heures. Sur ce montant je voudrais consacrer le maximum à la vérification en réduisant au minimum les frais généraux. Une heure représente une mesure. Une autre mesure serait le coût de ces services. Le taux horaire pour Raymond Dubois serait très différent de celui d'un nouveau diplômé.

**Mr. Hovdebo:** Autrement dit, il ne nous faut pas trop de Raymond Dubois.

## [Texte]

**Mr. Dye:** The world would be well served with a lot of Raymond Duboises, sir.

**Mr. Hovdebo:** What are you going to call the total?

**Mr. Dye:** Right now we have called it equivalent person-year use. I think that will be helpful to you, because as you mentioned there is the estimated PYs, the forecast PYs, the actual PYs. I do not know how you parliamentarians sort it all out, because each of those numbers is different for every year. It just does not help you. I think the equivalent person-year use really tells you what is going on in a global sense.

**Mr. Hovdebo:** Out of the estimates for your organization, are you suggesting this is a possibility across the board as far as departments are concerned, as far as method of . . . What would you say?

**Mr. Dye:** Full disclosure?

**Mr. Hovdebo:** Even recording of contracts.

**Mr. Dye:** Chairman, I am having lunch with the Comptroller General today and this was on my little agenda to recommend to him. They are the people who have the requirements for the Part III's and I think they should encourage departments to use it. It will not happen unless you parliamentarians ask for the real information, not just the PY statistics, and ask for help in understanding the real human resource commitment to deliver their programs.

In addition, Chairman, it may well be useful to parliamentarians to understand the cost of human resources employed by departments. A dollar control may well be far more effective for you than PYs.

**Mr. Hovdebo:** Or a relationship between them.

I am going to go to another area, if I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Before you go onto another area, Mr. Hovdebo, I want to refer to a letter I received from the Auditor General dated August 21, 1989. In the bottom paragraph of that letter on page 1 it says:

In keeping with a statement by Mr. Wilson subsequent to the May 30 meeting that the level of effort to produce these statistics be kept to a reasonable level, I am providing person-hour figures only for the current Estimates year. Because of the interest shown by your committee in using person-hour statistics as a means of managing human resources in the audit business, I will be tracking these numbers more closely for estimate purposes in future years. Indeed, we are looking now at ways to include these numbers in our Estimates documents for the next fiscal year.

We note that in Part III, page 14, figure 4, 1990-91 resources by subactivity/organization, you have again

## [Traduction]

**M. Dye:** On serait très bien servi si on avait beaucoup d'hommes du calibre de Raymond Dubois, monsieur.

**M. Hovdebo:** Comment allez-vous appeler le total?

**M. Dye:** Pour le moment nous l'appelons l'équivalent en années-personnes. Je pense qu'il vous sera utile car comme vous l'avez fait remarquer, il existe maintenant l'estimation des années-personnes, la prévision et le chiffre réel. Je ne sais pas comment les parlementaires s'y retrouvent car chacun de ces chiffres est différents pour chaque année. Je pense que l'équivalent en années-personnes vous donne une idée globale.

**M. Hovdebo:** Pensez-vous que cette méthode soit une possibilité pour tous les ministères?

**M. Dye:** La transparence totale?

**M. Hovdebo:** Même pour les contrats.

**M. Dye:** Monsieur le président, je vais déjeuner aujourd'hui avec le contrôleur général et c'est une des propositions que j'entends lui faire. C'est le service qui établit les exigences concernant les parties III et je pense qu'il devrait encourager les ministères à suivre ce modèle. Pour que cela se fasse, vous devrez demander, en tant que parlementaires, les véritables statistiques—et pas seulement celles qui se rapportent aux années-personnes—pour savoir quelles sont exactement les ressources humaines nécessaires pour exécuter les programmes.

De surcroît, ces statistiques permettront peut-être aux parlementaires de comprendre le coût des ressources humaines utilisées par les ministères. L'indication du coût vous sera peut-être beaucoup plus utile que les chiffres sur les années-personnes.

**M. Hovdebo:** Ou bien un rapport entre les deux.

Je vais passer à un autre domaine, si vous le permettez, monsieur le président.

**Le président:** Avant cela, monsieur Hovdebo, je voudrais mentionner une lettre que j'ai reçue du vérificateur général en date du 21 août 1989. Au dernier paragraphe de la page 1, on lit:

M. Wilson ayant dit après la réunion du 30 mai qu'il faut maintenir à un niveau raisonnable l'effort nécessaire pour produire ces statistiques, j'ai l'intention de m'en tenir à des chiffres concernant les heures-personnes pour les prévisions budgétaires de l'année prochaine. Compte tenu de l'intérêt manifesté par votre comité pour l'utilisation de statistiques en heures-personnes pour la vérification des ressources humaines, je compte m'intéresser beaucoup plus à cette mesure pour les prévisions budgétaires de l'avenir. Nous essayons effectivement de trouver une façon d'indiquer ces chiffres dans nos prévisions budgétaires pour le prochain exercice.

Nous constatons que dans la Partie III, au tableau 4, page 16, on voit que l'affectation des ressources pour 1990-1991

[Text]

included the person-years but there is no reference to person-hours.

**Mr. Dye:** Perhaps, Chairman, if I referred you to page 28, you will see the person-hours. It is broken down into audit and support. We of course have the detail of this, which I am sure your committee would find overwhelming. For every project within every audit and for all activities of the office—

• 1035

**The Chairman:** That is not broken down in the same way you broke it down in the document that came along with the letter.

**Mr. Dye:** Chairman, we would be happy to give your committee a breakdown in any which way they would like it. When you have computers, you can do these things. It is really the capacity of you and your researchers to absorb all this stuff if you ask for it. We have it.

I see we added hours in that letter, Chairman. There is really no reason why we could not do it. I would be quite happy to provide them to you. We have them.

**Mr. Hovdebo:** Along the same line, on page 28, is the relationship between the total—halfway down the page at the bottom, the hours—a continuous relationship or an equal relationship, the 724 to 1,277,000?

**Mr. Dye:** Yes, there is a very close relationship, because we have equivalent person-years. In fact, there are a lot more people around. There are more heads and bodies around than 724, but that is the equivalent if they were full-time. So there is a direct relationship. You can multiply the one by the number of days times 7.5 hours and that is what you would get.

**Mr. Hovdebo:** Then you have a theoretic cost per hour, and if you were to multiply that you would end up somewhere near your cost.

**Mr. Dye:** Exactly. That is how it is done.

**The Chairman:** Could you give us a follow-up then on that?

**Mr. Dye:** Yes, Chairman. Have we not already done it, though, in that letter? Anyhow, Chairman, we will of course do that, and we will provide it in our next estimates in that form also, so you will not have to ask the question a second time.

**Mr. Hovdebo:** You suggested that because of the additional workload, you were gradually moving away from what you considered your basic and most important area, which is the value-for-money audit. You have a certain percentage, I understand, that you would spend on attest audits. You were hoping to spend 50% on value-for-money audits. Which of the value-for-money audits are being postponed? Are they being cancelled? Do you feel you are fulfilling the responsibility for that value for the comprehensive audits now?

[Translation]

pour chaque sous-activité/organisation comprend les années-personnes mais pas les heures-personnes.

**M. Dye:** Si vous voulez bien regarder à la page 31, vous verrez les heures-personnes réparties en travail de vérification et de soutien. Nous avons une ventilation détaillée, sans doute trop fastidieuse pour le comité. Pour chaque projet dans le cadre d'une vérification et pour toutes les activités du bureau.

**Le président:** La ventilation n'est pas la même que celle qui se trouve dans le document accompagnant votre lettre.

**M. Dye:** Monsieur le président, nous ferons volontiers toute ventilation que désire votre comité. Nous avons les ordinateurs nécessaires. Cela dépend de la capacité d'absorption de votre personnel de recherche et des membres du comité.

Je vois que nous avons ajouté les heures dans cette lettre, il n'y a rien qui nous empêche de vous donner ces statistiques puisque nous les avons.

**M. Hovdebo:** À ce propos, à la page 31, je voudrais savoir si le rapport entre le total au milieu de la page et le total en bas de la page, c'est-à-dire 724 par rapport à 1,277,000, reste régulier ou égal.

**M. Dye:** Oui, le rapport est très étroit car nous avons les équivalents des années-personnes. En fait, le nombre de personnes dépasse nettement 724 mais c'est l'équivalent de personnel à plein temps. Il y a donc un rapport direct. On peut multiplier le nombre de jours par 7,5 heures et on obtient ce résultat.

**M. Hovdebo:** Vous établissez un coût horaire théorique et la multiplication de ces deux chiffres donne quelque chose approchant vos coûts.

**M. Dye:** Exactement. C'est ainsi que nous procédons.

**Le président:** Pourriez-vous y donner suite dans un rapport?

**M. Dye:** Oui, monsieur le président. Est-ce que nous l'avons pas déjà fait dans la lettre? Quoi qu'il en soit, nous allons certainement faire comme vous proposez, et nous allons également vous donner ces renseignements dans nos prochaines prévisions budgétaires pour que vous ne soyez pas obligés de poser la question une deuxième fois.

**M. Hovdebo:** Vous avez laissé entendre qu'à cause de votre charge de travail supplémentaire, vous vous éloignez peu à peu de votre domaine principal, c'est-à-dire les vérifications axées sur l'optimisation des ressources. Vous consacrez une partie de vos efforts à des vérifications d'attestation. Vous espériez consacrer 50 p. 100 de votre budget à des vérifications portant sur l'optimisation des ressources. Lesquelles de ces dernières ont été retardées? Est-ce qu'on les annule? Pensez-vous vous acquitter de votre responsabilité en matière de vérification intégrée maintenant?

[Texte]

**Mr. Dye:** Yes, Chairman, I think we are fulfilling the minimum responsibility. However, there is slippage, and I am just looking for a lapsing sheet here. My audit operations people have a schedule of audits and the relative slippage in them. I am having a little trouble putting it into my hands.

I mentioned earlier that I am concerned about the cycle on value-for-money audits with respect to, say, Department of Public Works, which in my view should be of the order of a full rotation every five years, and what we are achieving right now on DPW is eight years. I think the risk is higher and it should be five there. If you look at the Department of Finance, we think the ideal is every 5 years, and we are on a 12-year cycle there. What is happening is that every time we get additional activity, we let things move along. It is easy to say we will just defer that in our long-range plans one more year. So you are getting slippage, and I am concerned about that. I do not think we should have much more slippage. We cannot afford slippage in our professional development over the long haul, nor can you afford slippage in the coverage.

**Mr. Hovdebo:** My question was how you establish that priority. If you think 50% is what you should be doing, why are you making these other things a priority over the value for money?

**Mr. Dye:** Chairman, they are 50%. We do have that balance roughly of 50%, but VFM coverage is slipping. What I am trying to achieve is cutting the cost of the attest. We had an 8% increase in our efficiency there last year. That is where I can get a gain without total cost to my organization.

• 1040

So what will really happen is that for attest work the hours may be halved but the cost will probably be 40% and VFM will get more time. VFM auditing is more expensive. Per unit of VFM auditing, you are using more experienced and more expensive people.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** J'essaie d'apprendre à nager dans cet océan rempli de chiffres. C'est comme un *shell game*. Chaque fois qu'on ouvre la partie III, on se demande si on parle d'années-personnes, d'heures-personnes, de personnes réelles, de personnes à contrat ou de personnes temporaires. C'est vraiment un *shell game* selon moi.

Une voix: Exactement!

**M. Bellemare:** Étant donné qu'on doit regarder tous ces chiffres très rapidement, vous avez suggéré tout à l'heure, pour éviter ce problème de compréhension, de changer la méthodologie ou la présentation dans les parties III en ce qui a trait aux employés. Est-ce que j'ai bien compris? Je ne sais pas si j'ai bien saisi parce que

[Traduction]

**M. Dye:** Oui, monsieur le président, je pense que nous nous déchargeons de notre responsabilité minimale. Cependant, nous prenons du retard, comme l'indique notre calendrier où l'on établit le programme de nos vérifications. J'ai un peu de mal à trouver ce document.

Je m'inquiète du cycle prévu pour les vérifications axées sur l'optimisation des ressources. Dans le cas du ministère des Travaux publics, par exemple, tous les éléments du ministère devraient faire l'objet d'une vérification dans l'espace de cinq ans mais à présent nous sommes obligés d'échelonner ce travail sur huit ans, ce qui représente davantage de risques. Pour le ministère des Finances, l'idéal serait de cinq ans mais nous avons un cycle de 12 ans. Chaque fois qu'on ajoute une activité supplémentaire, il faut décaler d'un an dans notre planification à long terme. Il y a donc ce retard accumulé et cela m'inquiète. On ne peut pas se permettre davantage de retards, ni pour le long terme ni pour la durée des cycles.

**M. Hovdebo:** Je voulais savoir comment vous établissez vos priorités. Si, selon vous, cette activité doit représenter 50 p. 100 de vos efforts, pourquoi donnez-vous la priorité à d'autres activités que les vérifications portant sur l'optimisation des ressources?

**M. Dye:** Elles représentent 50 p. 100. Nous maintenons à peu près cet équilibre mais il y a du retard dans les vérifications de l'optimisation des ressources. J'essaie de réduire le coût de la vérification d'attestation. Nous avons réussi à améliorer notre efficacité de 8 p. 100 à ce chapitre l'année dernière. C'est ainsi que je peux obtenir un meilleur rendement sans augmenter le coût pour le bureau.

Alors il est probable que les heures consacrées aux vérifications d'attestation soient réduites de moitié alors que le coût va probablement représenter 40 p. 100 et nous pourrons consacrer davantage de temps à l'optimisation des ressources. Cette sorte de vérification coûte plus cher car il faut faire appel à des vérificateurs ayant plus d'expérience et donc mieux rémunérés.

**M. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** I am trying to find a way of swimming through this ocean of figures. It's like a "shell game". Whenever you open Part III, you wonder whether they are talking about person-years, person-hours, real persons, contract or temporary staff. It is a real "shell game", as I see it.

**An Hon. Member:** Exactly!

**M. Bellemare:** Since we have to take in these figures very quickly, you suggested that understanding might be facilitated by a change in the methodology or format of the information on human resources in Part III. Did I understand you correctly? I do not know whether I followed you because I was trying to find my way through

[Text]

j'étais en train de fouiller dans les chiffres. Vous avez dit qu'on devrait se servir d'une méthode différente pour ces livres, pour pouvoir mieux comprendre les prévisions en ce qui a trait aux employés. Avez-vous bien fait cette suggestion-là?

**M. Dye:** Oui.

**M. Bellemare:** Pour éviter tout malentendu, monsieur le président, serait-il possible de demander à M. Dye de nous faire une petite présentation écrite sur le changement qu'on devrait proposer pour que ces manuels soient plus présentables et plus compréhensibles pour le lecteur?

**M. Dye:** Monsieur le président, il y a aussi, dans le cadre du projet Fonction publique 2000, la question du contrôle des années-personnes; il s'agit plutôt d'un contrôle général des coûts et des salaires, et non des années-personnes.

Il nous est possible de vous donner un petit dossier. Combien de pages voulez-vous? Il n'y a seulement qu'une page ici, la page 28 de la Partie III du budget, mais il y a peut-être plus de renseignements disponibles. Une présentation orale serait peut-être plus utile.

**M. Bellemare:** Peut-être.

**M. Dye:** C'est votre choix.

**M. Bellemare:** Je vais revenir au fameux chiffre dont vous vous servez: 619. Dans la version anglaise des prévisions budgétaires, aux pages 7 et 8 de la Partie III... Pour simplifier les choses, je vais passer à l'anglais.

**M. Dye:** C'est votre choix.

**M. Bellemare:** I am looking here at staff, figure 1, 1990-91 estimates, forecast and then change. The estimates say 619 staff, and then the forecast for 1989-90 was 626. That is a difference of 7. Is that a cut-back? I do not understand why all of a sudden 7 disappear. Are these employees who left?

• 1045

**M. Dye:** There is about a 9% turnover, Mr. Chairman. When we prepared this, probably in September last year, using our statistics—I have statistics provided to me every month but they are available every day—of who is coming and going and what our equivalent person-years are, we thought at that time that we would be seven people over our request last year. Sorry—this is what we thought we would be on March 31, just a few days ago. We thought we would wind up with 626. In fact, Mr. Chairman, our equivalent person-years is 619. We lost more people, which is not necessarily good. We are getting rated a bit, particularly for our competent females, francophone females. The government targets us.

[Translation]

the figures. You said that a different method could be used to facilitate the understanding of staff forecasts, did you?

**Mr. Dye:** Yes.

**M. Bellemare:** To avoid any misunderstanding, Mr. Chairman, could we ask Mr. Dye to prepare a short written proposal on his suggested changes to make these budget documents more understandable to the reader?

**M. Dye:** Mr. Chairman, as part of Public Service 2000, the control of person-years is also being studied, particularly with respect to wages and salaries.

We can prepare a short paper for you. How many pages would you want? There is only one page here, page 28 of Part III of the budget, but more information might be available. You may prefer to have an oral presentation.

**M. Bellemare:** Perhaps.

**M. Dye:** It is up to you.

**M. Bellemare:** I would like to go back to this figure you have been using, 619. In the English text of the estimates, on pages 7 and 8 of Part III... To simplify matters, I will switch to English.

**M. Dye:** It is up to you.

**M. Bellemare:** Je regarde ici le tableau 1, avec le budget des dépenses pour 1990-91 et les prévisions, ainsi que l'écart. D'après le budget, vous aurez 619 années-personnes tandis que la prévision pour 1989-90 était de 626. Cela fait une différence de sept. Est-ce une réduction? Je ne comprends pas cette disparition subite des sept années-personnes. Est-ce des employés qui sont partis?

**M. Dye:** Il y a un taux de roulement d'environ 9 p. 100, monsieur le président. Lors de la préparation de ce tableau, probablement en septembre dernier, d'après l'étude de nos statistiques mensuelles sur l'état de notre personnel et l'équivalent en années-personnes, nous pensions que nous aurions sept personnes de plus par rapport à notre demande de l'année dernière. Excusez-moi, c'est plutôt la situation où nous pensions nous trouver le 31 mars, voilà quelques jours seulement. Nous pensions nous retrouver avec 626 années-personnes. En fait, notre équivalent en années-personnes se chiffre à 619. Il y a eu donc une perte, ce qui n'est pas forcément bon. On vient faire des rafles pour recruter du personnel chez nous, notamment pour les femmes francophones compétentes. Le gouvernement a fait de nous une cible.

## [Texte]

**Mr. Bellemare:** At page 8 it shows total person-year utilization. I look at this graph and I see 1988-89 a total of 577. Then in 1990-91 it goes to 619, this magic figure again. The year before, sandwiched in between those, is 626, 1989-90. You actually had 626?

**Mr. Dye:** At the time that number went in there, Mr. Chairman, was a forecast. The actual number turned out to be 619. We did not know that until last week, though, and it is probably 619.1 or something, or 618.6.

That graph tells you person-years. That is all very nice, it tells you something. But on February 28, if you did a head count, I had 747 people present. That is why I keep referring to you the idea that you should look at totals. A person-year is a very tightly defined thing in the Public Service and it does not include people who actually exist, but they are not PYs. I can get somebody from another department and it is not a PY to me, but the person is doing auditing. Or I can give one of my staffers to the Department of Defence, say, for a particular purpose. It is not a PY to them, and yet they are paying for it. They pay the cash but not the statistical PY. They are terribly misleading to you and that is why I am trying to encourage parliamentarians to see the broader picture of the use of human resources in total.

We would be averaging 700-plus people in my office. It is the real number of people doing the work. I had 627 persons on staff at February 28, and yet my rate of use of people was 619. That would be the PY; that is the number that parliamentarians get.

**Mr. Bellemare:** If PYs are misleading, and it certainly confuses me when I look at these charts, and you agree with me, how does one...? As a Member of Parliament, I am one of 295. How do we change this if we do not have you as a catalyst, or do we? Whom do we get as a catalyst to make such a sharp comment that we need to change that?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, in chapter 5 of my report to Parliament last year we had in our section on "Information to Parliament". I apologize, it is 1988, not 1989—yes, it is a year old. We had a section there on the need for good information for Parliament.

You have two things to control, cash and PYs. I think the PY thing is terribly flawed. In fact, I do not argue that the cash is very good to you either. I would rather you have an accrued accounting base. But these things have gone on for years and years, and rather than going through the exercise of retraining parliamentarians, the government persists in creating what I think is misleading information. It is all done according to rules.

## [Traduction]

**M. Bellemare:** À la page 8 on voit l'évolution de l'utilisation totale des années-personnes. Sur le graphique le chiffre pour 1988-1989 est de 577, en 1990-1991 il atteint 619, on retrouve encore une fois le chiffre magique et entre les deux, pour 1989-1990, le chiffre est de 626. Vos effectifs se montaient-ils effectivement à 626?

**M. Dye:** Lors de la préparation du graphique, monsieur le président, il s'agissait d'une prévision. Le chiffre réel s'est révélé être 619. Mais c'est seulement la semaine dernière que nous l'avons appris, et c'est probablement 619,1 ou 618,6 ou quelque chose de ce genre.

Le graphique vous donne des renseignements sur les années-personnes. C'est bien beau, vous y apprenez quelque chose. Mais si vous faisiez un recensement le 28 février, vous auriez compté 747 personnes. C'est pour cette raison que je reviens toujours à l'importance du chiffre total. La définition d'une année-personne répond à des critères très strictes dans la fonction publique et ne correspond pas à toutes les personnes qui travaillent dans un service donné. Je peux obtenir quelqu'un d'un autre ministère, et même si ce n'est pas mon année-personne, la personne fait du travail pour moi. Ou bien je peux détacher un de mes employés au ministère de la Défense pour une tâche spéciale. Ce n'est pas une année-personne pour ce ministère et pourtant il paie les services de cet employé. Cette façon de présenter les choses est extrêmement trompeuse et c'est pour cette raison que j'encourage les parlementaires à se mettre dans la perspective de l'utilisation totale des ressources humaines.

Les effectifs de mon bureau se chiffrent à 700 et plus. Je parle du nombre de personnes qui font effectivement le travail. J'avais un effectif autorisé de 627 personnes le 28 février mais mon utilisation totale ne représentait que 619, je parle d'années-personnes, la mesure qui est indiquée pour les parlementaires.

**M. Bellemare:** Si les années-personnes peuvent induire en erreur, je dois vous dire que la vue de ces chiffres me laisse perplexe, on peut se demander comment...? Je suis un député parmi 295. Comment pouvons-nous obtenir un changement si vous n'agissez pas comme catalyseur? Qui peut déclencher ce changement qui s'impose?

**M. Dye:** Monsieur le président, le chapitre 5 de mon rapport au Parlement de l'année dernière était consacré à l'information destinée au Parlement. Excusez-moi, il s'agit du rapport de 1988 plutôt que 1989. Ce chapitre soulignait l'importance pour le Parlement de disposer de bons renseignements.

Il y a deux choses à contrôler, les dépenses et les années-personnes. À mon avis, les années-personnes comportent de graves lacunes. En fait, je ne pense pas que les renseignements sur les dépenses vous soient très utiles non plus. Je préférerais que vous ayez la méthode de la comptabilité d'exercice. Mais ce sont des traditions bien établies et au lieu d'initier les parlementaires à une nouvelle méthode, le gouvernement persiste à présenter les données sous une forme que j'estime trompeuse. Tout cela se fait conformément aux règles .

## [Text]

I had 60 students in my office last summer. Not one of them takes up a PY. But there are people out there auditing.

On February 28 I had 627 public servants on staff, including me, and I am not a public servant. We had seven people on executive interchange, full-time for a couple of years. We had temporary agency personnel, 25 of them. I had 78 contractors there that day, and I had 10 fellows from other countries with me. I had 747 people. That is why I repeat my message to you: ask for equivalent person-years and you will get real information instead of this disguised information.

• 1050

**Mr. Bellemare:** You say "ask for". There is an authority or a decision-maker who makes changes. Collectively Parliament makes these changes. But there is always a catalyst somewhere that starts, that does it, that sparks that change.

There is a need for change, because if we put 295 members to the test on these figures it would be quite interesting and very embarrassing in the news, I am sure. You are there, standing as the authority on the auditing of accounting, and you are telling me and us that this is really confusing. You even use the word "misleading". Now, if there is a naughty word in Parliament, it is "misleading", because that is close to being fraudulent. "Misleading", "fraudulent": where is the fine line?

I think it is your responsibility, at least to this committee—or to tell us how we get the message through—to make sure we are not looking at a visual shell game or a drawn-up design in such a fashion that we are being misled accidentally, humorously, or fraudulently.

**Mr. Dye:** Your committee has the opportunity to be the catalyst to get real information. I would encourage you, and not only in your reports, to ask the government to consider providing you with equivalent person-years. Most departments do not have hours. That is peculiar to the accounting game, I think. But certainly you could get much better information on the human resources employed in government.

The other aspect is you have the Public Service 2000 inquiry going on. There is a very good opportunity for you right there to ask for a change in the control so you parliamentarians are properly informed. You are the catalyst.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, these myriads of reports on accounting we get here, which could be perceived—and I am trying to be polite—as misleading because of the methodology—how much more polite could one be—can we ask our research staff to prepare a short report that we

## [Translation]

Soixante étudiants travaillaient pour mon bureau l'été dernier sans qu'ils correspondent à une seule année-personne. Cela ne les empêchait pas de faire leur travail de vérification.

Le 28 février j'avais un effectif de 627 fonctionnaires, moi y compris, qui ne suis pas fonctionnaire. Nous avions aussi sept personnes à plein temps pour quelques années grâce au Programme d'échange des cadres. Nous avions aussi du personnel temporaire envoyé par les agences au nombre de 25. Ce même jour il y avait 78 contractuels en plus de 10 étrangers affectés à mon bureau pour un total de 747. Voilà pourquoi, je vous le répète, demandez l'équivalent en années-personnes et vous obtiendrez des données exactes plutôt que ces renseignements déguisés.

**M. Bellemare:** Vous nous dites de le demander. Les changements sont apportés par l'autorité ou le décideur compétent. C'est le Parlement qui, collectivement, fait ces changements. Mais il y a toujours un catalyseur qui met la machine en branle.

Un changement s'impose étant donné que si nous soumettons ces chiffres aux 295 députés, cela pourrait donner des résultats fort intéressants mais aussi fort embarrassants. Vous êtes l'expert en matière de vérification des comptes et vous nous dites que ces chiffres créent la confusion. Vous dites même qu'ils sont «trompeurs». C'est là une expression qui fait mauvais effet au Parlement étant donné qu'elle s'apparente au mot «fraudeux». Entre «trompeur» et «fraudeux» la différence est bien mince.

Vous avez l'obligation de nous dire comment transmettre le message, comment veiller à ne pas nous laisser prendre par un tour de passe-passe ou une façon de procéder ayant pour effet de nous tromper involontairement ou frauduleusement.

**Mr. Dye:** Votre comité peut jouer le rôle de catalyseur et faire en sorte que les renseignements fournis soient exacts. Je vous invite à demander au gouvernement, et pas seulement dans vos rapports, de songer à vous fournir l'équivalent en années-personnes. La plupart des ministères ne comptent pas en heures. Je suppose qu'il s'agit là d'une particularité de la comptabilité. Mais vous devriez certainement obtenir des renseignements beaucoup plus précis quant aux ressources humaines que le gouvernement utilise.

D'autre part, le projet Fonction publique 2000 se poursuit. Voilà pour vous une excellente occasion de demander un changement dans la procédure de contrôle afin que les parlementaires soient bien renseignés. Vous pouvez jouer le rôle de catalyseur.

**Mr. Bellemare:** Monsieur le président, nous obtenons une pléthore de rapports comptables qui pourraient être jugés trompeurs—j'essaie d'être poli—à cause de la méthodologie utilisée. Pourrions-nous demander à notre personnel de recherche de préparer un bref rapport que

## [Texte]

can present to Parliament to ask that all reports, whether or not they come from the Auditor General, especially the Part IIIIs, are value-for-money figures, in this case?

**The Chairman:** Our staff here at the table have been taking notes on the conversation during this meeting and these matters will be considered as points when we make up our report to Parliament. I can assure you, Mr. Bellemare, the system is functioning well this morning. We will be considering this at our steering committee meeting and in making up our report.

**Mr. Wilson:** One question I want to ask the Auditor General relates to the proposed audit of the House of Commons. Can you outline when you are doing this and what the scope of your audit will be?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I am better informed on when than on the exact scope, because that has not yet been determined. As you know, we have an arrangement to audit the Senate, and that is coming along very well. We are probably at a mid-point on that, and it will be reported this year.

We will be undertaking an audit of the Library of Parliament, which serves both Houses. We are looking at joint services there. That will be reported within my term, before March 1991.

About the House of Commons, it took some time to get organized on this one, to get the Committee on Internal Economy to focus on my request. Consequently, we are not able to start on time so that I can report to you myself, but my successor will report early in his first year as Auditor General.

• 1055

The scope is yet to be determined. We go through a scoping exercise of doing a preliminary review of the administrative processes of the House of Commons, looking at those which are most significant, those where the most risks may lie. That takes a while to do.

What we propose to do, Mr. Chairman, and I do not have the exact starting date, having made our initial review, is provide a scope document to the Committee on Internal Economy. That is similar to the way we would audit a Crown corporation on a special examination. It is the same process that we set up and it seems to be working very well in the Senate. So we will take a preliminary look, go back to the Committee on Internal Economy and discuss this with the Speaker and his staff, make a presentation of what we think are the highlights that we should be looking at and they will give us their reaction as to whether or not they think what we are doing is appropriate.

## [Traduction]

nous présenterons au Parlement pour demander que tous les rapports, qu'ils émanent ou non du vérificateur général, et surtout les parties III, fournissent des chiffres relativement à l'optimisation des ressources?

**Le président:** Nos attachés de recherche ont pris des notes au cours de la conversation et nous allons tenir compte de ces questions lorsqu'eux nous préparerons notre rapport à l'intention du Parlement. Monsieur Bellemare, je peux vous assurer que le système fonctionne bien ce matin. Nous allons tenir compte de ces remarques à la réunion du comité directeur et lorsque nous préparerons notre rapport.

**M. Wilson:** Je voudrais poser au vérificateur général une question concernant la vérification de la Chambre des communes. Pouvez-vous nous expliquer comment vous allez procéder et quelle sera la portée de votre vérification?

**M. Dye:** Monsieur le président, je suis mieux en mesure de vous renseigner sur le moment où cette vérification aura lieu que sur sa portée étant donné qu'elle n'a pas encore été déterminée. Comme vous le savez, nous avons pris des dispositions pour soumettre le Sénat à une vérification et celle-ci se déroule très bien. Nous sommes à mi-chemin et nous ferons notre rapport cette année.

Nous allons entreprendre une vérification de la Bibliothèque du Parlement qui dessert les deux Chambres. Nous allons examiner les services mixtes. Je présenterai mon rapport avant la fin de mon mandat, d'ici mars 1991.

Pour ce qui est de la Chambre des communes, il a fallu un certain temps pour s'organiser et pour que le Bureau de régie interne examine ma demande. Nous ne pourrons donc pas commencer assez tôt pour que je puisse moi-même vous présenter notre rapport, mais mon successeur le fera au cours de la première année de son mandat.

La portée de la vérification n'a pas encore été déterminée. Nous effectuons un examen préliminaire des méthodes administratives de la Chambre des communes en cherchant à voir quelles sont les plus importantes et celles qui présentent le plus de risques. Cela prend du temps.

Une fois que nous aurons fait cet examen initial, nous présenterons au Comité de la régie interne un document indiquant la portée de la vérification, mais je n'ai pas encore la date exacte. Nous procéderons de la même façon que pour l'examen spécial d'une société d'État. C'est ce que nous avons fait pour le Sénat et cela semble donner de bons résultats. Par conséquent, nous allons faire un examen préliminaire, en discuter avec le Comité de la régie interne, le président de la Chambre et ses employés et indiquer quels sont les principaux points que nous allons examiner afin qu'ils nous disent si cela leur paraît souhaitable ou non.

## [Text]

We have undertaken to get going as soon as we can but the team that is to do it will be the people who have the experience on the Senate team. I would like to use the same people because they get a lot of knowledge about how Parliament generally works. I think it would be best to use that team rather than carve out a new team.

We did have a team ready before. Because we did not get the go-ahead we had to reassign them and they are not available.

**Mr. Wilson:** I suppose most people out there think in terms of looking at members' expense accounts and things of that nature when they hear about a House of Commons audit. Is that contemplated to be part of the scope, or are we talking about where the various cafeterias order their supplies? What is the anticipated nature of your audit?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, there is a great sensitivity with respect to members' personal operations, the people they staff with, the expenses they have to conduct their role as Members of Parliament. We have been made aware by the Speaker of the anxieties of members with respect to their rights and privileges. We shall be very sensitive to those.

I cannot tell you specifically what we will be looking at but I think I can assure you that we will not be looking at picayune, minor matters within a member's office, whether he is using 1,000 xerox sheets a month or 1,200. I doubt we are going to be looking at that type of thing.

**Mr. Wilson:** I suspect, Auditor General, you would find most members would probably welcome that at this point in time—a clean opinion and get on with life.

What I want to finally come around to is my understanding of the purpose of this exercise, that is, looking at the estimates. We have heard a lot about PYs and about contracting out and the impossibility of pinning down numbers at any particular time and I can understand all of that. But as always, it really comes down to the bottom line. If you look down from above on all government departments against the background of an enormous debt and the requirement to service it and all the rest of it, scarce dollars, etc., the optics are that the Auditor General of the country is asking for a better than 10% increase over the previous year. I know you have very well documented that there are wage increases and that there is additional work to do. But I am sure you have that answer from every single department. Every agency, every arm, every finger and every toe of government says it has more work to do, that it has wage increases and all the rest of it. But if every facet of government was asking for 10% plus, I think we would have some very major problems.

## [Translation]

Nous nous sommes engagés à commencer le plus tôt possible, mais l'équipe qui se chargera de cette tâche est celle qui aura fait l'examen du Sénat. Je voudrais utiliser les mêmes personnes parce qu'elles seront bien renseignées sur le fonctionnement du Parlement en général. Je pense qu'il vaut mieux utiliser la même équipe que d'en constituer une nouvelle.

Nous avions déjà une équipe de prête. Comme nous n'avons pas obtenu le feu vert, nous avons dû la réaffecter ailleurs si bien qu'elle n'est plus disponible.

**M. Wilson:** Je suppose que, lorsqu'on parle d'une vérification de la Chambre des communes, la plupart des gens pensent à l'examen des comptes de dépense des députés et des questions de ce genre. Prévoit-on de l'inclure dans la vérification ou s'agit-il plutôt de la façon dont les cafeterias s'approvisionnent? Que comptez-vous inclure dans votre vérification?

**M. Dye:** Monsieur le président, les députés font preuve de beaucoup de susceptibilité en ce qui concerne leurs activités personnelles, leurs employés, les dépenses qu'ils doivent faire pour jouer leur rôle de député. Le président nous a fait savoir que les députés tenaient beaucoup à préserver leurs droits et priviléges. Nous veillerons à les respecter.

Je ne peux pas vous préciser ce que nous allons examiner, mais je peux vous assurer que nous n'allons pas nous intéresser à des détails mesquins, nous ne chercherons pas à savoir si le député utilise dans son bureau 1,000 feuilles de papier à photocopie par mois ou 1,200 feuilles. Je doute fort que nous nous intéressions à ce genre de détails.

**M. Wilson:** Je suppose que la plupart des députés seront en faveur de ce genre de vérification et souhaiteront voir formuler une opinion objective afin qu'ils puissent retrouver leur tranquillité d'esprit.

Je voudrais en revenir à la façon dont je conçois tout cela, à savoir l'examen des prévisions budgétaires. Il a été beaucoup question des années-personnes, de l'affermage et de l'impossibilité de citer des chiffres à un moment précis, ce que je comprends fort bien. Mais comme toujours, c'est le résultat final qui compte. Si vous prenez, d'une part, l'ensemble des dépenses des ministères et, d'autre part, la dette énorme, les intérêts à payer pour cette dette et tout le reste, le vérificateur général peut difficilement demander une augmentation de plus de 10 p. 100 par rapport à l'année précédente. Vous avez démontré que vous aviez dû faire face à des hausses de salaire et à une charge de travail supplémentaire. Mais je suis sûr que tous les ministères et tous les organismes du gouvernement vous diront qu'ils ont davantage de travail à faire et des hausses de salaire à payer. Néanmoins, si chaque élément du gouvernement demandait une augmentation de plus de 10 p. 100, nous aurions un sérieux problème.

[Texte]

[Traduction]

• 1100

So, Auditor General, where I am coming from is what you can offer the committee in terms of economies or efficiencies. Is there any way to come in asking for something less than 10% plus? I ask that in all sincerity.

These are difficult times. We are not trying to pay just for today but also for yesterday, in hopes of having a better tomorrow. Against that backdrop, what can you say to the committee?

**Mr. Dye:** Nobody is more concerned about the cost of auditing in terms of keeping the costs down to the taxpayer than I am, because I am a taxpayer too. I think we have succeeded in doing that. I know members are concerned about this sudden increase this year. It is directly related to increased responsibilities.

If you look at our costs over the last 10 years on a constant-dollar basis, they have gone up 16%. Now, is that reasonable, or is that unreasonable? I happen to think it is reasonable. Others may have another point of view.

We are getting better and better efficiency year after year. The teams are all being pushed on it. I do not know that I could push much harder. We are getting into burnout situations where people are perhaps perceiving that their workloads are too difficult to maintain. My sense is that we have it tuned up reasonably well. I think the office is in excellent shape.

So do I have opportunities to do anything more than cut the costs down to just inflation on salaries? We have not had inflation on our paper clips and so on for a long time, and that is what is beginning to bite.

One of the useful programs of control is that for the last five years all departments and agencies have not had inflation. We are in the same position, and that hurts after a while because your phone bill does go up. So we have got to the point where we are squeaking, and now for every new assignment we want the government to direct us to do it and give us the money. So we have it in reasonable shape.

There is always room for improvement. The attitude of the office is always to do better. You will see that the trend on the big audits was all going down. We have an overall 8% increase in efficiency. I am rather proud of that, but what I would really like to see is a year by year increase in percentage audit work given the total resources, which do not go up by any more than inflation unless there is more work to do.

To chop it back would be a vast reduction in service. We have voluntarily given up a lot of funds. I have a page in here somewhere that shows me year after year what we have given up. I have a table that shows \$400,000, I think it was, of reductions volunteered each year. We lapse

Par conséquent, je voudrais savoir ce que vous pouvez nous offrir en ce qui concerne les économies réalisables ou l'augmentation de l'efficacité. N'est-il pas possible de demander moins que ces 10 p. 100? Je vous pose la question en toute sincérité.

Nous traversons des temps difficiles. Nous essayons de payer non seulement nos dépenses d'aujourd'hui, mais celles d'hier dans l'espoir d'avoir de meilleurs lendemains. Compte tenu de la situation, qu'avez-vous à nous proposer?

**M. Dye:** Personne ne se soucie plus que moi de maintenir le coût de la vérification le plus bas possible étant donné que je suis également un contribuable. Je pense que nous avons réussi à le faire. Je sais que les membres du Comité s'inquiètent devant la hausse subite de notre budget de cette année. Elle est directement reliée à l'élargissement de nos responsabilités.

Si vous prenez nos dépenses de ces 10 dernières années, en dollars constants, elles ont augmenté de 16 p. 100. Est-ce raisonnable ou non? Je crois que oui. D'autres ne partageront peut-être pas mon avis.

Notre efficacité augmente d'année en année. Nous tirons le maximum de nos équipes. Je ne pense pas pouvoir en tirer plus. Certains de nos employés sont au bout du rouleau et ont du mal à faire face à leur charge de travail. Je crois que la machine est bien rodée et que notre bureau se porte bien.

Quant à savoir si je peux faire davantage pour limiter la hausse de nos dépenses à l'augmentation des salaires, je dirais que le prix des trombones et autres fournitures n'a pas augmenté depuis longtemps mais que tout cela commence à nous coûter plus cher.

À titre de comparaison, depuis cinq ans, les ministères et organismes du gouvernement avaient été épargnés par l'inflation. Nous étions dans la même situation, et notre budget commence à se ressentir de l'augmentation des factures de téléphone. Nous en sommes réduits à devoir demander de l'argent pour toutes les nouvelles missions que nous demandons au gouvernement de nous confier. Ainsi, les choses fonctionnent assez bien.

Il est toujours possible d'apporter des améliorations. Notre bureau s'efforce constamment de faire mieux. Vous constaterez que la tendance à faire de grandes vérifications est en baisse. Notre efficacité a augmenté en moyenne de 8 p. 100. J'en suis assez fier, mais j'aimerais assister à une augmentation annuelle du pourcentage des vérifications par rapport aux ressources totales, qui n'augmentent pas plus vite que l'inflation, à moins que nous ayons davantage de travail à faire.

Si notre budget était réduit, nos services le seraient du même coup. Nous avons renoncé, volontairement, à beaucoup d'argent. J'ai quelque part ici une page indiquant les montants auxquels nous avons renoncé d'une année à l'autre. J'ai un tableau montrant que nous

*[Text]*

funds when we do not use them, although last year we spent just about every nickel you gave us.

If I wanted to run the thing to have a five-year cycle, do all the training I would like to do, then you are going to wind up with about an \$8-million additional bill, which is not very helpful.

The other side of it is that sometimes you have to spend money to make money. I can demonstrate to you hundreds of millions of dollars of savings directly related to our audit work. I think we have a tremendous payback; for every dollar you spend, you get back a great deal more. So I do not feel, even though our increase is higher than most departments' this year, that it is unrelated to our work.

But I have given up, for example, in voluntary lapses \$3.1 million in five years. It is down to the point where I think it is quite realistic. We are not flush. I think we are delivering good work. We do have a strategy of being very good at what we do. We think it is best to be on the leading edge with electronic auditing. We think that is saving you money, and I can demonstrate that.

So we have very good people. We have been phenomenally lucky to get these people, competing with the private sector. They come because it is a very vibrant, state-of-the-art shop. We could probably let it become stale and dull and do lousy auditing, but I do not want to associate myself with that type of thing.

**Mr. Wilson:** I hear what you are saying, and of course we expect to hear that from every department and every agency and every arm and all the rest of it. But having said it all, what is government to do against the backdrop of the situation we find ourselves in?

**Mr. Dye:** The reality is that the government is asking us to do more. If the government had less to do, the audit office would get smaller. I think we are fulfilling the responsibilities appropriately for everything they ask us to do.

• 1105

The audit universe has gone up. I said 168% in the last few years. It is an enormous increase in what we are expected to do, and we cannot do it without the resources. The tripartites are a pretty good example. There are eight or nine new clients right there. They could have gone to the private sector and let private sector people do it, but the judgment of the collectivity of the private sector and a few public sector bodies was that it is more cheaply done by us, that we are in the best position to do it well. So these decisions are taken, but they increase costs. I do not get any revenue for it, so all I have is the expense side.

*[Translation]*

avons réduit volontairement nos dépenses de 400,000 dollars par an. Lorsque nous n'utilisons pas certains fonds, nous y renonçons, même si, l'année dernière, nous avons dépensé chaque sou que vous nous avez donné.

Si j'établissais un cycle de vérification quinquennale et si je dispensais toute la formation que je juge souhaitable, vous vous retrouveriez avec une facture supplémentaire de huit millions de dollars.

Par contre, il faut parfois dépenser de l'argent pour en gagner. Je peux vous démontrer que nos vérifications ont permis d'économiser directement des centaines de millions de dollars. Je crois que nos activités sont extrêmement rentables. Chaque dollar que vous dépensez vous rapporte beaucoup plus. Par conséquent, même si l'augmentation de notre budget est plus élevé que pour la plupart des autres ministères, cette année, je crois que c'est en rapport avec notre travail.

Mais j'ai renoncé à des montants non dépensés de 3,1 millions de dollars sur cinq ans, par exemple. Cette situation commence à manquer de réalisme. Je crois que nous faisons du bon travail. Nous avons pour politique de jouer notre rôle de la meilleure façon possible. Nous estimons préférable de nous tenir à la fine pointe du progrès en faisant des vérifications électroniques. Cela vous permet d'économiser de l'argent, et je peux vous le démontrer.

Nous avons un personnel très compétent. Nous avons eu énormément de chance d'obtenir ces gens malgré la concurrence du secteur privé. Ils sont venus travailler chez nous parce qu'il s'agit d'un bureau très dynamique, à la fine pointe de la technique. Nous pourrions le laisser péricliter, mais je ne veux pas me rendre complice de ce genre de chose.

**Mr. Wilson:** Je comprends ce que vous dites, et il faut s'attendre à ce que tous les ministères et organismes gouvernementaux nous fassent entendre le même son de cloche. Mais cela dit, que fait le gouvernement compte tenu de la situation actuelle?

**Mr. Dye:** En réalité, le gouvernement nous demande d'en faire plus. Dans le cas contraire, l'importance de notre bureau diminuerait. Je pense que nous nous acquitterons comme il faut de toute les tâches que nous confie le gouvernement.

La vérification prend de l'expansion. J'ai parlé d'une croissance de 168 p. 100 au cours de ces dernières années. On attend de nous beaucoup plus qu'avant, et nous ne pouvons pas le faire sans les ressources requises. Les tripartites constituent un bon exemple. Nous avons huit ou neuf nouveaux clients. Ils auraient pu s'adresser au secteur privé, mais les sociétés privées et quelques organismes du secteur public ont estimé qu'il reviendrait moins cher de nous confier cette tâche et que nous étions les mieux placés pour bien nous en acquitter. Néanmoins, ces décisions augmentent nos coûts. Je n'ai aucune recette et seulement des dépenses.

## [Texte]

**Mr. Wilson:** I have more questions, but it is probably appropriate to—

**The Chairman:** We have until May 31 to have another hearing on this if we wish to have it.

We look forward to having you back at some future date, Mr. Dye, probably on these estimates. I think it is a very interesting exercise, but to many people on both sides of the table it can be frustrating because when everybody else is looking for less costs we are talking about person-years and person-hours at a time the Auditor General's office is asked to take on a bigger load of responsibility, which costs money.

But I think it is an extremely important subject and indeed a very precise one and one that falls squarely in the ambit of the public confidence factor. I think it is good to have these serious discussions on the estimates and on the Auditor General's shop, particularly in the area of contracting out where this can be done more efficiently than having people on staff all year long or bringing people from specialized areas in on contract for a short period of time.

I want to thank Mr. Dye and his officials for being with us this morning. It is a big shop to keep together, and we really appreciate his willingness to discuss these estimates and give us the information we require. So I thank you for your confidence and the members of the committee for their deep interest this morning.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, before we close, I would like to correct some information I gave that was incorrect. I told you that we were contracting out \$9 million, and I left you with the impression that it was last year. That is next year. It is \$7 million we contracted out last year.

**The Chairman:** Thank you.

The meeting is adjourned.

## [Traduction]

**M. Wilson:** J'aurais d'autres questions à poser, mais il vaudrait mieux . . .

**Le président:** Nous avons jusqu'au 31 mai pour tenir une autre audience à ce sujet si nous le souhaitons.

Nous vous inviterons probablement à revenir nous voir, monsieur Dye, sans doute pour nous parler de ces prévisions budgétaires. Il s'agit là d'une discussion très intéressante, mais parfois décourageante pour les députés des deux côtés. En effet, alors que tout le monde cherche à réduire les dépenses, il est question ici d'années-personnes et d'heures-personnes étant donné que le bureau du vérificateur général se voit confier des responsabilités supplémentaires, ce qui coûte cher.

Mais il s'agit, je crois, d'un sujet extrêmement important et, en fait, d'une question très précise dont dépend la confiance du public. Il est souhaitable de tenir ce genre de discussion sur les prévisions budgétaires et le bureau du vérificateur général, surtout en ce qui concerne l'affermage, qui est parfois plus rentable que l'emploi d'un personnel permanent ou l'embauche à contrat de spécialistes pendant une brève période.

Je tiens à remercier M. Dye et ses collaborateurs d'être venus ce matin. Vous avez un grand bureau à faire marcher, et nous avons beaucoup apprécié que vous soyez venus nous fournir les renseignements dont nous avions besoin. Je vous remercie de la confiance que vous nous avez témoignée et je remercie également les membres du Comité de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour cette question.

**M. Dye:** Monsieur le président, avant de terminer, je voudrais corriger un renseignement erroné que je vous ai donné. Je vous ai dit que nous affirmions des services d'une valeur de 9 millions de dollars en laissant entendre que c'était pour l'année dernière. Ce chiffre se rapporte à l'année prochaine. La valeur des contrats que nous avons octroyés l'année dernière se chiffre à 7 millions.

**Le président:** Merci.

La séance est levée.











If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

TÉMOIN

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Tuesday, April 24, 1990  
Wednesday, April 25, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le mardi 24 avril 1990  
Le mercredi 25 avril 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. II of the 1988-89 Public Accounts, consideration of controls over grants administered by the Secretary of State Department

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, les Comptes publics 1988-1989, Vol. II, étude des contrôles des subventions administrées par le Secrétariat d'État

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

---

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

---

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

---

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, APRIL 24, 1990  
(40)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:35 o'clock a.m., this day in room 307, West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* E.R. Adams and Tom Wileman, Research Officers.

The Chairman read the Sixteenth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure.

It was agreed,—That the Report be presented again to the Committee on Wednesday, April 25, 1990.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. II of the 1988-89 Public Accounts, the Committee commenced consideration of controls over grants administered by the Secretary of State Department.

The Committee researchers proceeded to brief the Committee on the subject of grants.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, APRIL 25, 1990  
(41)

The Standing Committee on Public Accounts met at 3:40 p.m. this day in Room 371, West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Jean-Marc Robitaille and Geoff Wilson.

*Acting Members present:* Stan Hovdebo replaced Jack Whittaker. Marlene Catterall replaced Bob Speller.

*Also present:* Len Gustafson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Eric Adams and Tom Wileman, Research Officers.

*Witnesses:* From the Secretary of State Department: Robert Legros, Assistant Under Secretary of State, Management Practices; Catherine Lane, Assistant Under Secretary of State, Citizenship; Georges Proulx, Assistant Under Secretary of State, Regional Operations; Alain Landry, Assistant Under Secretary of State, Official Languages and Translation; Stewart Goodings, Assistant Under Secretary of State, University Operations; Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State, Multiculturalism.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. II of the 1988-89 Public Accounts, the Committee resumed consideration of controls over grants administered by the Secretary of State Department.

Robert Legros read an opening statement and with the other witnesses, answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

LE MARDI 24 AVRIL 1990  
(40)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos aujourd'hui à 9h35, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Bob Speller et Geoff Wilson.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

Le président donne lecture du Seizième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

Il est convenu,—Que le rapport soit présenté de nouveau le mercredi 25 avril.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des contrôles sur les subventions administrées par le Secrétariat d'Etat (vol. II des Comptes publics 1988-1989).

Les attachés de recherche du Comité l'informent sur les subventions.

À 11 h, le Comité s'adjourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 25 AVRIL 1990  
(41)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 15h40, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Len Hopkins, Jean-Marc Robitaille et Geoff Wilson.

*Membres suppléants présents:* Stan Hovdebo remplace Jack Whittaker; Marlene Catterall remplace Bob Speller.

*Autre député présent:* Len Gustafson.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoins:* Du Secrétariat d'Etat du Canada: Robert Legros, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Pratiques de gestion; Catherine Lane, sous-secrétaire d'Etat adjointe, Citoyenneté; Georges Proulx, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Opérations régionales; Alain Landry, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Langues officielles et Traduction; Stewart Goodings, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Opérations universitaires; Shirley Serafini, sous-secrétaire d'Etat adjointe, Multiculturalisme.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des contrôles sur les subventions administrées par le Secrétariat d'Etat (vol. II des Comptes publics 1988-1989).

Robert Legros lit un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

The Chairman presented the Sixteenth Report of the Sub-committee on Agenda and procedure as follows:

Your Steering Committee met on April 3 and April 10, 1990 and has agreed to recommend the following:

- That following the Easter Adjournment, the Committee will continue to have briefings by its research staff on Tuesday mornings at 9:30 a.m.
- That its public meetings be held on Wednesday afternoons at 3:30 o'clock p.m.
- That the Public Service Unions be asked to make their written submissions by April 29, 1990 relating to reform of the Public Service.
- That on Tuesday, April 24, 1990 at 9:30 a.m., the Committee be briefed by its research staff on the subject of control over Grants administered by the Secretary of State Department.
- That on Wednesday, April 25 at 3:30 p.m., Senior Officials of the Secretary of State Department be invited to appear on their administration of Grants.
- That on Wednesday, May 2, 1990, the Committee meet with representatives of the Office of the Auditor General on the subject of Grants.
- That on Tuesday, May 8 at 9:30 a.m., the Sub-committee on Agenda and Procedure consider a draft report on "Denial of Access to information on Ministers' Travel Expenses".
- That on Tuesday, May 22nd at 3:30 p.m., there be a briefing by the Committee Researchers on the Administration of Grants by various Research Councils.
- That on Wednesday, May 23rd 1990 the Committee invite Senior Officials of the Natural Sciences and Engineering Research Council on their administration of Grants as well as the Social Sciences and Humanities Research Council on their administration of Grants.
- That on Wednesday, May 30, 1990, the Committee invite Senior Officials of the Canada Council on the subject of the administration of grants.
- That on Tuesday, June 5, 1990 at 9:30 a.m., and on Wednesday, June 6, 1990, at 3:30 p.m., the Public Service Unions be invited to appear on the subject of Public Service Issues and Reforms.
- That on Tuesday, June 12, 1990 at 9:30 a.m., the Committee Researchers give us an up-to-date briefing on Public Service Issues and Reforms.
- That on Wednesday, June 13, at 3:30 p.m., we invite P.M. Tellier, Clerk of the Privy Council, John Edwards and possible representatives of the central Agencies.
- That on Wednesday, June 20, 1990, the Committee meet on Chapter 23 of the Auditor General's 1989 Report Department of Transport—Canadian Coast Guard Fleet Management, Aids to Navigation and Icebreaking.

On motion of Geoff Wilson, the Sixteenth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure was adopted.

Le président présente le Seizième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure dont le texte suit:

Votre Sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni les 3 et 10 avril derniers et a convenu de faire les recommandations suivantes:

- Qu'à la suite de l'ajournement de Pâques, le Comité continue de tenir des séances d'information par le personnel de recherche du comité les mardis matin à 9h30.
- Que les réunions du Comité permanent soient tenues le mercredi après-midi à 15 heures.
- Qu'on demande aux syndicats de la fonction publique de présenter des soumissions écrites avant le 29 avril 1990 concernant la réforme de la fonction publique.
- Que le mardi 24 avril 1990, à 9h30, le personnel de recherche du Comité donne une séance d'information sur le contrôle des subventions administrées par le Secrétariat d'État.
- Que le mercredi 25 avril à 15h30, les hauts fonctionnaires du Secrétariat d'État soient invités à comparaître devant le Comité sur l'administration de leurs subventions.
- Que le Comité rencontre les représentants du Bureau du Vérificateur général le mercredi 2 mai 1990 à propos des subventions.
- Que le mardi, 8 mai à 9h30, le Sous-comité du programme et de la procédure examine le projet de rapport sur le refus d'accès à l'information nécessaire pour la vérification des frais de déplacement des ministres.
- Que le mardi 22 mai à 3h30 le personnel de recherche donne une séance d'information sur l'administration des subventions des conseils subventionnaires.
- Que le mercredi 23 mai 1990, le Comité invite des hauts fonctionnaires du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ainsi que du Conseil de recherches en sciences humaines, à témoigner au sujet de l'administration des subventions accordées à leurs organismes.
- Que le mercredi 30 mai 1990, le Comité invite les hauts fonctionnaires du Conseil des arts du Canada concernant des subventions accordées à leur organisme.
- Que le mardi 5 juin 1990 à 9h30, et le mercredi 6 juin à 15h30, les syndicats de la fonction publique soient invités à témoigner au sujet des problèmes et des réformes de la fonction publique.
- Que le mercredi 12 juin 1990, à 9h30, le personnel de recherche donne une séance de mise à jour sur les problèmes et les réformes de la fonction publique.
- Que le mercredi 13 juin 1990 à 15h30, le Comité invite P.M. Tellier, greffier du Conseil privé, M. John Edwards et des représentants des organismes centraux.
- Que le mercredi 20 juin 1990, le Comité se penche sur le chapitre 23 du Rapport du Vérificateur général de 1989: le ministère des Transports—Garde côtière canadienne: La gestion de la flotte, le balisage et de déglaçage.

Sur motion de Geoff Wilson, le Seizième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

At 5:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.      À 17 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, April 25, 1990

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 25 avril 1990

• 1541

**The Chairman:** Order, please.

In accordance with the committee's mandate under Standing Order 108(3), in volume II of the 1988-89 Public Accounts, the committee is resuming consideration of controls over grants administered by the Department of Secretary of State.

Our witness today is Mr. Robert Legros, Assistant Under Secretary of State. I am going to ask Mr. Legros to introduce the other witnesses he has with him today and give their titles for the record.

We welcome you here very much. We apologize for the late start, but there have been rather important events in the House that went a little beyond our time.

**Mr. Robert Legros (Assistant Under Secretary of State, Management Practices, Department of Secretary of State):** Thank you, Mr. Chairman. I have with me Catherine Lane, Assistant Under Secretary for Citizenship; Mr. Georges Proulx, Assistant Under Secretary for Regional Operations; Mrs. Serafini, Assistant Under Secretary for Multiculturalism; Mr. Goodings, Assistant Under Secretary for Education Assistance; and Mr. Alain Landry, Official Languages and Translation.

**Statement by Mr. Robert Legros, Secretary of State Department and Multiculturalism and Citizenship Canada:**

I am happy to be meeting with you today as representative of the Secretary of State Department and Multiculturalism and Citizenship Canada. I am going to give you a brief description of the approval and payment process for those departments' grants and contributions programs.

The Secretary of State Department and Multiculturalism and Citizenship Canada administer many grants and contributions programs, which fall into the following areas: multiculturalism, social development, citizenship, promotion of official languages, education support and Canadian identity. The grants and contributions approved under appropriation acts in 1988-89 represented 28% and 72%, respectively, of the total amounts chargeable to these two funding methods. In that same year, the number of grants and contributions awarded by these two departments totaled 7,600. Eighty-three per cent of that number were for less than \$25,000.

Each of the two departments' programs is governed by specific conditions approved by Treasury Board. These conditions define the mandate, objectives, eligibility criteria, categories of recipient, type of funding and any other element specific to each program. The specific conditions are governed by general conditions applying to all the departments' programs, except to some federal-provincial programs. The general conditions, which are also approved by Treasury

**Le président:** La séance est ouverte.

Conformément au mandat du comité en vertu de l'article 108(3) du Règlement, et relativement au volume II des Comptes publics de 1988-89, le Comité poursuit l'étude du système de contrôle des subventions administrées par le Secrétariat d'État.

Nous accueillons aujourd'hui M. Robert Legros, sous-secrétaire d'État adjoint, à qui nous demanderons de présenter ses collègues.

Bienvenue à tous; veuillez nous excuser du retard, mais il semble qu'il y ait eu des événements assez importants à la Chambre qui nous ont retenus.

**M. Robert Legros (sous-secrétaire d'État adjoint, Pratiques de gestion, Secrétariat d'État):** Merci, monsieur le président. M'accompagnent aujourd'hui Catherine Lane, sous-secrétaire d'État adjointe à la citoyenneté; M. Georges Proulx, sous-secrétaire d'État adjoint aux opérations régionales; Mme Serafini, sous-secrétaire d'État adjointe au multiculturalisme; M. Goodings, sous-secrétaire d'État adjoint à l'aide à l'éducation; et M. Alain Landry, des Langues officielles et de la Traduction.

**La déclaration de M. Legros (Secrétariat d'État, Multiculturalisme et citoyenneté Canada):**

Je suis heureux de vous rencontrer aujourd'hui à titre de représentant du Secrétariat d'État et de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada. L'exposé que je vais faire a pour but de vous décrire brièvement le processus d'approbation et de paiement en ce qui concerne les programmes de subventions et de contributions de ces ministères.

Le Secrétariat d'État et Multiculturalisme et Citoyenneté Canada administrent un grand nombre de programmes de subventions et de contributions qui sont regroupés sous les domaines suivants: multiculturalisme, développement social, citoyenneté, promotion des langues officielles, aide à l'éducation et, enfin, identité canadienne. En 1988-1989, les subventions et les contributions approuvées par les lois portant affectation de crédits représentaient respectivement 28 p. 100 et 72 p. 100 de la valeur totale imputable à ces deux modes de financement. Au cours de la même année, le nombre total de subventions et de contributions accordées par ces deux ministères s'est élevé à 7,600. De ce nombre, 83 p. 100 avaient une valeur inférieure à 25,000\$.

Chacun des programmes des ministères est régi par des modalités spécifiques approuvées par le Conseil du Trésor. Ces modalités définissent le mandat, les objectifs, les critères d'admissibilité, les catégories de bénéficiaires, le type de financement et tout autre élément spécifique à chacun des programmes. Les modalités spécifiques sont elles-mêmes régies par des modalités générales qui s'appliquent à l'ensemble des programmes des ministères, sauf à certains

**[Texte]**

Board, define the parameters common to all grants and contributions programs, such as the delegation of financial signing authority, the funding applications review process, the classes of eligible recipients, the payment schedules, the evaluation of programs and the audit requirements.

The criteria used to determine whether the funding should be in the form of a grant or a contribution have also been approved by Treasury Board. These criteria are based on the degree of control and accountability the department wants to exercise over the funds approved. Thus the department will make a contribution rather than a grant in cases where greater control over the use of public funds or greater accountability on the part of the recipient is required.

Part III of the Estimates gives more information on the program descriptions, objectives and activities.

The approval and payment process for grants and contributions involves a series of steps in which many groups and individuals take part. An organization wishing to obtain funding first contacts a regional office or headquarters representative to find out about the eligibility criteria for the program in question and discuss its funding application. Once it has completed the funding application form, the organization submits it to the department. The form is then analysed by an officer in terms of the conditions governing that program.

The officer then completes a form recommending approval of the grant or contribution. This form gives a detailed description of the following items: activity to be funded, financial resources required, methods used to carry out the activity, expected results, impact on the population and contribution of the activity to achievement of the department's goals.

The funding application and recommendation forms are then studied by many other people: the local manager, a review committee, the regional director, the program director at headquarters, the director general, and then the Assistant Under Secretary of State. Once these analyses have been completed, the grants and contributions recommendations are submitted to the Minister for approval.

For contributions approved by the Minister, a contribution agreement is prepared, stating the conditions attached to this funding method. All contribution agreements contain provisions that the Minister may recover the funds if they have not been used for the purposes for which they were approved.

Once the approval process has been completed, the next step is the payment process. Grants and contributions payments are subject to a payment schedule established by Treasury Board to ensure sound management of the treasury.

**[Traduction]**

programmes fédéraux-provinciaux. Les modalités générales, également approuvées par le Conseil du Trésor, définissent les paramètres communs à tous les programmes de subventions et de contributions, tels que la délégation des pouvoirs de signature en matière financière, le processus d'examen des demandes de financement, la définition des classes de bénéficiaires admissibles, le calendrier de paiement, l'évaluation des programmes et les exigences en matière de vérification.

Les critères utilisés pour déterminer si le mode de financement doit être sous forme de subvention ou de contribution ont aussi été approuvés par le Conseil du Trésor. Ces critères sont basés sur le degré de contrôle et d'imputabilité que le ministère désire exercer sur les fonds approuvés. Ainsi, le ministère accordera une contribution au lieu d'une subvention dans les cas où un plus grand contrôle sur l'utilisation des fonds publics et une plus grande imputabilité de la part du bénéficiaire sont nécessaires.

La Partie III du budget des dépenses présente de plus amples renseignements sur la description des programmes, leurs objectifs et la description des activités.

Le processus d'approbation et de versement des subventions et des contributions est constitué d'une série d'étapes auxquelles participent de nombreux intervenants. L'organisme qui désire obtenir des fonds entre d'abord en contact avec un représentant d'un bureau régional ou de l'administration centrale afin de connaître les critères d'admissibilité du programme concerné et de discuter de sa demande de financement. Une fois qu'il a rempli le formulaire de demande de financement, l'organisme l'envoie au ministère. Ce formulaire est alors analysé par un agent en fonction des modalités régissant le programme en question.

L'agent remplit ensuite un formulaire de recommandation pour l'approbation de la subvention ou de la contribution. Ce formulaire présente une description détaillée des éléments suivants: activité à financer, ressources financières requises, moyens utilisés pour réaliser l'activité, résultats prévus, impact au sein de la population et contribution de l'activité à l'atteinte des objectifs du ministère.

Les formulaires de demande de financement et de recommandation sont alors analysés tour à tour par de nombreux intervenants: gérant local, comité de révision, directeur régional, directeur du programme à l'administration centrale, directeur général, puis sous-secrétaire d'État adjoint. Une fois que cette étape d'analyse a été franchie, les subventions et les contributions recommandées sont présentées au ministre pour son approbation.

Les contributions qui ont été approuvées par le ministre font l'objet d'une entente de contribution qui précise les conditions rattachées à ce mode de financement. Toute entente de contribution contient des dispositions permettant au ministre de recouvrer les sommes versées dans les cas où les fonds n'ont pas été utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été approuvés.

Une fois le processus d'approbation complété, on passe au processus de paiement. Les versements des subventions et des contributions sont assujettis au calendrier de paiement établi par le Conseil du Trésor afin d'assurer une bonne

## [Text]

The conditions attached to payment of the funds vary with the method—grant or contribution—and with the type of funding—program funding or project funding. Recipients of program funding grants or contributions must submit to the Minister audited financial statements and activity reports. Consent by the applicant to submit financial or other reports to the Minister is one of the eligibility criteria defined in the department's general conditions. For project funding in the form of a grant, only an activity report is required. A recipient of a contribution under project funding must submit both an activity report and financial statements.

The financial reports submitted by a recipient at the various stages of completion of the activity or project are subjected to financial analysis, and the results determine whether the expenses incurred by the recipient are eligible, and whether the balance of the funds will be paid. This financial analysis process ensures greater accountability of the recipient for the use of public funds. If an organization encounters financial difficulties, the department will change the funding method from a grant to a contribution, and will ask the organization for a recovery plan.

Also, representatives of the department visit the recipient organizations fairly regularly. Departmental financial advisers assist these organizations in establishing their financial systems on a sound basis. Our Program Evaluation Directorate regularly evaluates all our programs and informs the deputy minister and the managers responsible if the program has achieved its objectives. Our Internal Audit Directorate regularly verifies whether the procedures and conditions have been fully respected.

Thank you, ladies and gentlemen. Now I will be happy to answer your questions.

**The Chairman:** Mr. Legros, have you anything to add?

**Mr. Legros:** In addition to the statement, I would like to expand briefly on the area of grants. In 1988-89 the Department of the Secretary of State and Multiculturalism and Citizenship Canada awarded some 6,961 different grants, of which some 6,023, or 87%, were for less than \$25,000. Only 29 of those grants were in excess of \$300,000. There is no minimum dollar value for grants. For example, for the Canada Day program, 1,391, or 97% of grants awarded, were for less than \$5,000; some were less than \$200.

The situation is similar in the case of grants for teaching heritage languages under the Multiculturalism Program. These low dollar-value grants are primarily provided for projects where there is no particular need for special accountability and control measures or where concerns for accountability and control can properly be met through evidence provided by the recipient prior to the approval of the grants.

## [Translation]

gestion de la trésorerie. Les conditions rattachées au versement des fonds varient selon le mode, c'est-à-dire subvention ou contribution, et le type de financement, à savoir financement de programme ou financement de projet. Les bénéficiaires qui reçoivent du financement de programme sous forme de subvention et de contribution doivent remettre au ministre des états financiers vérifiés et des rapports d'activités. Le consentement du demandeur à l'effet de remettre au ministre des rapports—financiers ou autres—fait partie des critères d'admissibilité définies dans les modalités générales du ministère. Dans le cas du financement de projet sous forme de subvention, seul un rapport d'activités est exigé. Le bénéficiaire d'une contribution à l'égard du financement du projet doit remettre, en plus d'un rapport d'activités, des états financiers.

Les rapports financiers remis par un bénéficiaire aux diverses étapes de réalisation de l'activité ou du projet font l'objet d'une analyse financière dont les résultats déterminent si les dépenses encourues par le bénéficiaire sont admissibles et si le solde des fonds sera effectivement versé. Ce processus d'analyse des états financiers assure une plus grande imputabilité du bénéficiaire vis-à-vis l'utilisation des fonds publics. Si un organisme éprouve des difficultés financières, le ministère changera le mode de financement de subvention à contribution et lui demandera de présenter un plan de redressement.

De plus, les représentants du ministère visitent les organismes sur une base plus ou moins régulière. Des conseillers financiers du ministère aident les organismes à bien établir leur système financier. Notre Direction d'évaluation de programmes évalue périodiquement tous nos programmes et informe le sous-ministre et les gestionnaires responsables, si le programme a atteint les objectifs. Notre Direction de la vérification interne vérifie périodiquement si les procédures et les modalités sont bien respectées.

Messieurs et mesdames les membres du Comité, je vous remercie de votre attention. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

**Le président:** Monsieur Legros, vous avez quelque chose à ajouter?

**Mr. Legros:** En effet, je voudrais vous donner quelques informations supplémentaires sur les subventions. En 1988-89, le Secrétariat d'État du Canada et Multiculturalisme et Citoyenneté Canada ont accordé 6,961 différentes subventions, dont 6,023 ou 87 p. 100 représentaient moins de 25,000\$. Seules 29 p. 100 d'entre elles excédaient 300,000\$. Il n'y a aucune valeur monétaire minimale exigée dans le cas des subventions. Ainsi, pour le programme de la Fête du Canada, 1,391 ou 97 p. 100 des subventions accordées avaient une valeur inférieure à 5,000\$. Quelques-unes avaient même une valeur inférieure à 200\$.

C'est la même chose dans le cas des subventions concernant l'enseignement des langues ancestrales du Programme du multiculturalisme. Ces subventions de faible valeur sont principalement accordées à l'égard de projets ne présentant aucun besoin particulier sur le plan de l'imputabilité ou des mesures de contrôle, ou pour lesquelles la documentation fournie par le bénéficiaire avant l'approbation de la subvention suffit à ce besoin.

## [Texte]

Program funding is provided as a grant only where the departments have confidence that the organization can meet the objectives for which the funding is requested. One of the eligibility criteria to be met by an organization submitting a grant application for program funding is to agree to submit audited financial statements and an activity report. The organization has to demonstrate that it has the abilities to meet objectives and priorities of the appropriate department. The departments do not provide multi-year program funding. Finally, a funding application must be submitted by the organization and approved by the department every year.

That is the additional statement I wanted to make at this point.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Legros.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** Merci, monsieur le président.

Monsieur Legros, je vous remercie de votre témoignage et j'apprécie le fait que vous ayiez amené vos collègues. Il y a tellement de gens dans la communauté qui dépendent du bénévolat, des bienfaits que vous procurez.

• 1545

J'ai eu l'occasion pendant 20 ans, au niveau municipal, de voir ce genre d'activités, de bénévolat, d'aide municipale et je voyais ce qui venait de chez vous.

Il y avait récemment une réunion au cours de laquelle je discutais de la définition des mots et, à un certain moment, il s'est agi du terme anglais *discretionary*. Il me semble qu'en français, cela n'a pas la même définition; il y a quelque chose qui manque.

J'ai vu qu'il y avait certains octrois ou subventions qui étaient *discretionary* et d'autres qui étaient statutaires. Je sais ce que veut dire «statutaires», mais quand on dit «à la discréption du ministre», je me pose des questions. Étant politicien, je deviens «politisé» quant au processus.

J'aimerais d'ailleurs que tous les membres du Comité nous expliquent ce que veut dire exactement un octroi ou une subvention qui est à la discréption du ministre; qu'ils ne nous en donnent pas seulement une définition mais qu'ils nous expliquent aussi le processus de l'opération.

Si on prend un cas particulier: les activités pour les femmes. Si on octroie de l'argent et que celui-ci soit discrétionnaire et non statutaire, quel est le processus? J'aimerais bien comprendre. Je vais ouvrir une petite parenthèse avant que vous ne commenciez à expliquer ou demander à un expert ou une experte.

Souvent, à l'extérieur, on voyait des demandes de subventions faites au Secrétariat d'État. Il y avait un certain montant d'argent alloué et si on pouvait plaider sa cause de façon efficace, le ministre pouvait allouer des sommes supplémentaires, argent qu'il sortait de l'un de ses tiroirs. C'est du moins l'image qu'on pouvait se faire de la chose.

Je reviens à mon point de départ. Je fais le cercle complet et je reviens au mot «à la discréption du ministre». Je me dis que l'affaire peut être politisée, que la décision peut dépendre de son mal de tête du matin. Je me demande si le

## [Traduction]

Le financement de programmes est fourni sous forme de subventions seulement si les ministères sont d'avis que l'organisme en question peut répondre aux objectifs du financement demandé. Un des critères d'admissibilité pour l'organisme faisant une demande de subvention, c'est qu'il doit accepter de présenter des états financiers vérifiés et un rapport d'activités. L'organisme candidat doit aussi démontrer qu'il peut répondre aux objectifs et aux priorités du ministère concerné. Les ministères ne fournissent pas de financement pluriannuel. Une demande de financement doit être présentée par l'organisme et approuvée par le ministère concerné chaque année.

Voilà tout ce que je voulais ajouter pour l'instant.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Legros.

**M. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Legros, thank you for statement and thank you for bringing along your colleagues. There are many Canadians in the community who depend on volunteer work and on the assistance that you provide.

For 20 years, at the municipal level, I had the opportunity to see these kind of activities, volunteer activities and municipal programs, and I could see the assistance your Department was providing.

At a recent meeting, I was discussing the definition of some words, and at one point we were considering the term «*discretionary*». It seems to me that the meaning of the French cognate of this term is not exactly the same.

I saw that some funding or grants were *discretionary*, and others statutory. I know the meaning of the term «*statutory*», but I am unsure what is meant by «*at the discretion of the Minister*». As a politician, I think that my opinions about the system have become politicized.

I would also like all Committee members to say what exactly in their opinion is meant by a grant at the discretion of the Minister, that is, I would like them not only to give a definition but also to explain how the system works.

Let us take a specific example: The Women's Program. If we grant funding that is *discretionary*, not statutory, how does the system work? I would like to understand it. I would like to make an aside here before you begin your explanation or ask one of your colleagues to do so.

The system is often seen from the outside as follows. People would see grant applications made to the Secretary of State Department. At one point or another, funding would be granted and, if people were able to present their case effectively, the Minister could authorize additional funding, money that he found in a drawer, so to speak. At least, that is the picture people might have gotten.

Let me return to my original point, the phrase «*at the discretion of the Minister*». I think that the system can be affected by politics, that the decision can depend on whether or not the Minister has a headache on a given morning. I

## [Text]

ministre va donner de l'argent ou combien. Est-ce que cela peut dépendre de la façon, soit gentille ou abrutie, dont les gens demandent ou insistent sur l'obtention d'octrois? Et lorsqu'on commence à discuter de cela, ça devient tout gris et on se pose des questions.

Pour simplifier, j'ai expliqué le fond de ma pensée; j'ai expliqué la question de discréction et le processus en prenant un exemple. J'ai pris cet exemple parce que l'on a parlé, l'autre jour, de la question féminine. Alors, *step by step, women's issue*.

**M. Legros:** Je pourrais peut-être commencer par le concept de «discréction». J'imagine que la plus grande discréction réside auprès du Parlement, parce que c'est le Parlement qui, en Premier lieu, va approuver le montant total dont le Secrétariat d'État va disposer. À l'intérieur du montant total, il y a des affectations qui, elles, sont contrôlées par le Conseil du Trésor.

Par exemple, pour le Programme de la femme, supposons qu'on ait un montant de 15 millions de dollars pour l'année, il est entendu que ces 15 millions de dollars vont servir à un grand nombre de subventions, de contributions. En ce qui concerne la discréction du ministre, il s'agit de savoir à quel organisme on va donner une subvention ou une contribution ainsi que le montant qui sera alloué.

• 1550

Évidemment, l'organisme en question doit satisfaire à tous les critères d'éligibilité, en Premier lieu, et il doit suivre le processus d'application. La subvention doit être analysée par les agents du secrétariat. Ensuite, la recommandation est formulée et présentée au ministre qui l'approuve ou ne l'approuve pas.

S'il y avait un cas particulier, M<sup>me</sup> Lane pourrait peut-être répondre à une question très précise à ce sujet-là.

**Mme Catherine Lane (sous-secrétaire d'État adjointe; Citoyenneté):** Je pense que vous avez demandé quel était le processus précis pour approuver ou ne pas approuver une subvention.

**M. Legros:** C'est cela.

**Mme Lane:** Je prends un cas où le processus débute dans les régions. Habituellement, on fait un appel au bureau régional et un de nos agents du développement social entre en communication avec tel groupe. Après avoir parlé avec le groupe pour vérifier ce que les gens veulent faire, pour connaître leurs objectifs, etc., on soumet une demande au bureau régional.

La demande est ensuite examinée selon les critères établis dans le programme spécifié, et on vérifie si la demande satisfait aux critères. Dans l'affirmative, on émet une recommandation et celle-ci est revue par un comité de révision de subventions qui est mis en place au niveau régional. C'est ensuite le directeur régional qui, encore, recommande la subvention.

La demande passe par plusieurs étapes avant d'être sur le bureau du ministre.

**M. Bellemare:** J'apprécie beaucoup l'explication sur l'achèvement d'une demande. Cependant, ce n'est pas cela que je veux savoir.

## [Translation]

wonder if whether the Minister will authorize any funding or a certain amount may depend on how politely or brusquely applicants request a grant. And, once we get into this question, we can see that there is a large grey area and we wonder what is going on.

To make things simpler, I have explained how I feel; I have explained the issue of ministerial discretion and the system by using an example. I used that example because the other day we were discussing women's issues. So, could you take us through women's issues, step by step?

**Mr. Legros:** Perhaps I might begin with the concept of «discréction». I imagine that discretion ultimately rests with Parliament, because it is Parliament that first must approve the overall amount the Secretary of State Department will spend. Within that overall amount, there are allocations that are controlled by Treasury Board.

For example, for the Women's Program, if we suppose that we have \$15 million available this year, obviously that \$15 million will be used for a great many grants and contributions. With regard to ministerial discretion, the name of the organization receiving a grant or contribution and the amount allocated are required information.

Obviously, the organization being funded must first meet all the eligibility criteria and go through the application process. The grant is analysed by officers in the Department. Next, a recommendation is made and submitted to the Minister, who approves or does not approve the application.

If you wish to discuss a particular case, Ms Lane might be able to answer specific questions about it.

**Ms Catherine Lane (Assistant Under Secretary of State; Citizenship):** I think you asked exactly what the system is by which grants are approved or not approved.

**Mr. Legros:** That is correct.

**Ms Lane:** Let me use an example in which the application comes from the regions. Usually, a call is made to the regional office and one of our social development officers contacts the organization. After that person has discussed with the group its proposal and objectives, an application is submitted to the regional office.

Next, the application is studied according to the criteria set up for the specific program; we check whether the application meets these criteria. If so, we issue a recommendation, which is reviewed by a regional grant review committee. Then, the regional director makes a recommendation.

The application goes through a number of stages before arriving on the Minister's desk.

**Mr. Bellemare:** I very much appreciate the explanation of the process through which an application goes. However, that is not what I want to find out.

## [Texte]

Prenons un cas particulier, mais je ne vise pas un cas particulier parce que j'y vois un problème; vous pouvez en prendre un autre si vous voulez. Étant donné que vous parlez de principes généraux, c'est bien beau, c'est gentil, ce n'est pas discutable. Mais ayant souvent eu à faire à des questions d'octrois et de subventions, je sais qu'on les a ou qu'on ne les a pas; qu'on a tout l'argent ou qu'on n'a pas tout l'argent; et que le ministre, à un certain moment, va en ajouter ou tout refuser.

Je sais qu'il faut passer à travers tous les critères et ce processus. On peut prendre n'importe quel cas, et je suis encore sur le cas des femmes parce que vous prenez le cas des femmes: on a donné tant d'octrois à tant de groupes de femmes. Prenez-en un en particulier, si vous voulez, parmi vos listes—c'est vous qui avez les détails—et expliquez-moi.

Ces personnes ont été acceptées et ont demandé un certain montant. Elles en ont eu moins ou plus que le montant demandé, j'imagine que cela n'arrive pas souvent, mais elles en ont eu moins. Pourquoi en auraient-elles eu moins? Qui a décidé de cela? Est-ce que c'est le ministre ou est-ce que ce sont les spécialistes, les responsables?

Si le groupe a eu un montant additionnel, quelle en est la raison, et quel est le processus? Est-ce que c'est à cause d'une arrière-pensée, à cause d'un député qui peut demander quelque chose et que l'on réagit selon la façon dont il a formulé sa demande, et que des montants supplémentaires sont attribués à ce groupe? Mais pour bien voir cela il faudrait trouver un exemple particulier.

En somme, cela revient un peu à faire la vérification et, au lieu de parler de principe ou de processus, vous en suivez un tout le long. Je vous laisse la parole.

**M. Legros:** Si on prenait une demande quelconque, il pourrait arriver sûrement et relativement souvent que le montant octroyé soit inférieur au montant demandé. Ceci pourrait survenir suite à la vérification des états financiers, par exemple, et compte tenu de la disponibilité de fonds. Parce qu'à l'intérieur d'un budget on a un certain nombre d'organismes qu'on voudrait financer et, évidemment, les fonds sont quand même limités.

**M. Bellemare:** Supposons que vous ayiez le groupe des femmes pour devenir plus spécifique. Supposons qu'il y a dix groupes, dix provinces au Canada, pour simplifier la situation. Vous aviez un million de dollars l'an passé, et on a coupé les montants d'argent de de 10 p. 100 cette année, ce qui fait 900,000\$ pour dix groupes.

Qui décide qui va avoir quoi? Est-ce que c'est le système, est-ce que ce sont les spécialistes ou est-ce que c'est le ministre qui va dire qu'au Manitoba, on va leur donner 100 p. 100 de ce qu'ils demandent, probablement pour une bonne raison? Et qu'en Ontario, comme ils sont riches, on va leur couper cela à 80 p. 100? Qui prend cette décision que je qualifie de «discretionnaire»?

## [Traduction]

Let us take a specific example, although I am not referring to any particular problem case; you can use another example if you wish. You are dealing in general principles, which are a fine thing; no one can argue with them. However, since I have often had to field questions about grants, I know that groups either get them or do not get them; they get all the money or not all the money they requested; and at some point the Minister can allocate extra money or turn the whole thing down.

I know that an application must meet all the criteria and go through a number of stages in the process. We could take any example at all; I am still talking about the Women's Program because you mentioned that a certain number of grants had been made to women's groups. Please take one example from your list -you are the ones who have the details -and explain to me what happens.

This group was accepted; it requested a certain amount of money. It received less than it requested—I imagine that groups do not often receive more than they ask for;—in any case, this group received less. Why did it receive less? Who made that decision? Was it the Minister or was it the officers, the experts?

If the group got extra money, why did that happen and how does the system work then? Was it the result of an after-thought or because a member of Parliament made a request and received a positive reaction, that this group received additional funding? I guess to answer that question, we would have to have a specific example.

In summary, I would like you to do almost an audit, to follow an example all the way through, instead of describing the process in principle. Please proceed.

**M. Legros:** If we took a specific application, it could certainly happen—and does happen relatively often—that the amount granted is less than the amount requested. That could happen as a result of an audit of the financial statements, for example, or it could depend on the availability of funds. There are a number of organizations that we would like to fund from our overall budget and, obviously, our funds are limited.

**M. Bellemare:** To be more specific, let us take the example of women's groups. To simplify the example, let us suppose that there are 10 groups, one from each province. Let us suppose that you had a million dollars available last year, and that your budget was cut this year by 10%; that leaves you with \$900,000 for the 10 groups.

[Text]

**M. Legros:** Les décisions concernant les diminutions de budget seraient prises, en dernier ressort, par le ministre personnellement. Il y aurait des analyses qui nous seraient fournies, il y aurait des options qui seraient développées par ces agents, mais la décision finale de couper un budget relève du ministre.

**M. Bellemare:** Je dois donc conclure que la décision finale est une décision «politisée». C'est moi qui conclus.

**Mme Lane:** Non, je pense qu'une chose importante à comprendre, c'est que toutes les décisions sont expliquées. Les fonctionnaires du Secrétariat d'État n'ont que le pouvoir de recommandation. C'est le ministre qui décide d'octroyer ou de ne pas octroyer de subventions.

Mais si je peux retourner à votre propos quand on octroie moins que ce qui était demandé, cela peut dépendre, comme M. Legros l'a dit, de nombreux facteurs. Un des facteurs est l'éligibilité des sortes de dépenses. Ce ne sont donc pas toutes les dépenses que l'on peut subventionner.

**M. Bellemare:** Laissez-moi vous expliquer. Quand j'ai dit «politisée», je n'ai pas dit...

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** My initial concern relates to the process by which grants and grant moneys are accounted for. First of all, please outline the difference between a contribution and a grant.

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, the definitions we use at Secretary of State for a grant and a contribution are precisely the same as those dictated by the Treasury Board.

Specifically, a grant is a non-accountable transfer of funds that is given to an organization for specific purposes. Whereas a grant is not accountable, there are a number of eligibility requirements that are tested up-front before the grant is given.

A contribution, on the other hand, must be accounted for and is subject to a number of conditions as to how that accounting is to be provided. Of course, it is also for a very specific purpose.

**Mr. Wilson:** So in essence then, you are saying that insofar as a grant is concerned, once the up-front aspect is dealt with, once the eligibility and the entitlement have been established, the funds are paid out and that is the end of the matter as far as your department is concerned. Is that correct?

**Mr. Legros:** Not quite, Mr. Chairman. At Secretary of State there are a large number of organizations that are funded from year-to-year, never for two years at the same time, but from year-to-year.

Before a grant is given, for example, for 1991, we will have studied the financial statements for 1989-90. There is always that assurance that the funds have been expended for the proper purposes.

**Mr. Wilson:** If it is a one-shot deal, then, it is simply paid out and that is the end of it.

[Translation]

**M. Legros:** Decisions to reduce a budget are always taken by the Minister in person. The final decision to cut a budget is made by the Minister after analyses have been given and options submitted by departmental officers.

**M. Bellemare:** I must therefore conclude that the final decision is a political one.

**Ms Lane:** No, it is important to understand that all decisions are accounted for. Departmental officers only have the power of recommendation, but the Minister is the one who decides to give out grants or not to.

If I may go back to your suggestion that the Department could give a grant for an amount less than what was asked for, as Mr. Legros said, it may depend on many factors, one of them being the fact that the expenditures that you claim are eligible under our criteria for funding. We cannot fund all types of expenditures.

**M. Bellemare:** Let me explain. By political, I did not mean...

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** Ce qui m'intéresse pour l'instant, c'est la façon dont les subventions et autres sommes sont comptabilisées. Mais auparavant, pourriez-vous nous expliquer la différence entre les contributions et les subventions?

**M. Legros:** Monsieur le président, le Secrétariat d'État définit les subventions et les contributions de la même façon que ne le fait le Conseil du Trésor.

Plus précisément, une subvention est un virement de fonds accordé à un organisme pour des fins précises mais que l'organisme n'a pas besoin de justifier. Par conséquent, même s'il n'est pas nécessaire au bénéficiaire de rendre compte de la façon dont il a dépensé sa subvention, il lui faut néanmoins répondre à un certain nombre de critères d'admissibilité avant que la subvention ne lui soit accordée.

Par ailleurs, les contributions sont quant à elles justifiables, et cette justification doit respecter un certain nombre de conditions. Les contributions sont elles aussi versées à des fins précises, bien entendu.

**M. Wilson:** Si je vous comprends bien, à partir du moment où l'on a décidé que l'organisme répondait à certains critères et que ses demandes étaient admissibles et recevables, c'est-à-dire une fois que les subventions ont été versées, votre ministère peut fermer le dossier, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Pas précisément, monsieur le président. Le Secrétariat d'État subventionne un grand nombre d'organismes d'une année à l'autre, c'est-à-dire plusieurs années de suite, par exemple, mais jamais pour deux ans à la fois.

Ainsi, avant d'accorder une subvention pour l'année 1991, nous aurons scruté les états financiers de 1989-1990. Cela permet donc aux ministères de s'assurer que les subventions ont été dépensées aux fins prévues.

**M. Wilson:** Mais s'il s'agit d'une subvention ponctuelle, vous la versez et vous n'entendez plus jamais parler du bénéficiaire, n'est-ce pas?

[Texte]

**Mr. Legros:** If it is a one-shot deal, that is correct, Mr. Chairman.

**Mr. Wilson:** Insofar as a contribution is concerned, in that situation there is a payment for a specified purpose and that is subject to being accounted for and being audited in relation to the fulfilment of the specified purpose. Is that the essence of it?

**Mr. Legros:** That is right. That is correct.

**Mr. Wilson:** Really then, the difference revolves around the verbiage or the definition of the specified purpose. If the wording is fairly stringent and strict and lays out objectives quite clearly, then it would be easy to follow up and to determine whether the criteria and purpose were being met. If on the other hand the wording was very loose and was left wide-open, then the contribution would not be different from a grant, for all intents and purposes. Is that so?

• 1600

**Mr. Legros:** That is a fair statement, yes.

**Mr. Wilson:** Do any rules relate to the drawing up of contribution agreements insofar as specification of the degree to which the purpose must be specified and the criteria that must be met in order that there can be some accountability to the taxpayer eventually?

**Mr. Legros:** Indeed, conditions must be included in a contribution agreement. About a dozen are required by Treasury Board and a number of conditions are required by our own internal needs, such as general conditions for a contribution agreement.

**Mr. Wilson:** What are those? Is there a list? Do you have one, without going into chapter and verse?

**Mr. Legros:** Yes. As a matter of fact, in addition to those listed in chapter 9 of the "Guide on Financial Administration", in our own general conditions are some eight or nine general factors that must be met. I could read those into the record or could provide you with a copy.

**Mr. Wilson:** That would not be necessary. Are you referring to chapter 9 in the section on accounting and control of expenditures? I assume that is Treasury Board material.

**Mr. Legros:** Yes, it is.

**Mr. Wilson:** And that is what you are referring to.

**Mr. Legros:** Yes, it is.

**Mr. Wilson:** I am curious as to when grants are made, as opposed to contributions. In looking at the material and at the past and projected expenditures of the Secretary of State Department, \$81 million worth of grants is projected and then the rest is in the form of contributions.

Under official languages some moneys are given as grants and other moneys go as contributions. Can you explain what sort of items would go under grants and what items would go under contributions and why?

**Mr. Legros:** Yes. We have factors at Secretary of State that must be considered in deciding whether a grant or a contribution is to be given. These factors were approved by the Treasury Board in 1984, are still in use, and were reaffirmed in 1987 when we went back for program approval.

[Traduction]

**M. Legros:** C'est exact, monsieur le président, s'il s'agit d'une demande ponctuelle.

**M. Wilson:** Dans le cas des contributions, vous versez l'argent en regard d'un projet bien précis, et le bénéficiaire doit pouvoir rendre compte de la façon dont il a dépensé les sommes sur la foi d'états financiers vérifiés, n'est-ce pas?

**M. Legros:** C'est exact.

**M. Wilson:** Dans ce cas, toute la différence tient à la façon dont vous définissez les objectifs du projet, n'est-ce pas? Si le texte est assez stricte et s'il expose clairement les objectifs, il est plus facile d'assurer le suivi et de voir si les critères et les objectifs ont été respectés. En revanche, si le texte est très flou, il n'y a pas de différence entre la contribution et la subvention, à toutes fins utiles, n'est-ce pas?

• 1600

**M. Legros:** On peut le dire en effet.

**M. Wilson:** Y a-t-il des règles concernant la rédaction des ententes de contribution qui stipulent dans quelle mesure l'objectif doit être précisé et les critères doivent être respectés pour permettre un minimum de vérification publique?

**M. Legros:** En effet, il faut respecter certaines conditions. Le Conseil du Trésor en a une douzaine, et nous en établissons un certain nombre en fonction de nos propres besoins internes, par exemple les conditions générales d'une entente de contribution.

**M. Wilson:** En quoi consistent-elles? Vous avez une liste? Sans entrer dans le détail.

**M. Legros:** Oui. En fait, outre l'énumération du chapitre 9 du "Guide de l'administration financière", nous stipulons dans nos conditions générales huit ou neuf facteurs généraux impératifs. Je peux vous lire cette liste ou vous en donner une copie.

**M. Wilson:** Inutile. Vous parlez du passage du chapitre 9 qui concerne la comptabilité et le contrôle des dépenses? Ce sont des documents du Conseil du Trésor, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Oui.

**M. Wilson:** C'est de cela que vous parlez.

**M. Legros:** En effet.

**M. Wilson:** Quand octroie-t-on des subventions plutôt que des contributions? D'après ces documents et les dépenses passées et prévues du Secrétariat d'État, je constate qu'on prévoit 81 millions de dollars de subventions et que le reste sera versé sous forme de contributions.

Aux langues officielles une partie de l'argent est versé sous forme de subventions et le reste sous forme de contributions. Dans quel cas accorde-t-on une subvention plutôt qu'une contribution, et pourquoi?

**M. Legros:** Nous tenons compte d'un certain nombre de facteurs pour faire ce choix. Ces facteurs ont été approuvés par le Conseil du Trésor en 1984 et réaffirmés en 1987 lorsque nous avons de nouveau fait ratifier notre programme.

[Text]

Briefly speaking, there are three factors. One is the need for accountability; another is the level of comfort we have with the particular organization requesting the funds; and the final factor relates to what degree of control we want to subject that organization to. These are the principal criteria.

I could ask Mr. Landry to elaborate on that description, perhaps with the emphasis on when a contribution might be made.

**Mr. Alain Landry (Assistant Under Secretary of State, Official Languages and Translation, Department of Secretary of State):** Grants are normally made to groups for either the groups themselves or small projects, whereas contributions are normally made to provincial or territorial governments or to groups for large projects. They would fit into the contribution category as opposed to the grant category, but groups who receive financial assistance from the Secretary of State would normally receive it in the form of a grant.

**Mr. Wilson:** I want to make sure I understand that. Are you saying that grants tend to be paid to groups and organizations, whereas contributions are made to other levels of government or to arms of government?

• 1605

**Mr. Landry:** Yes, that is correct. I might add that those contributions made on a shared-cost basis, either federal-provincial or federal-territorial, would not be given as grants but rather as contributions.

**Mr. Wilson:** Is it possible that moneys that are itemized as contributions in fact wind up as grants after the money has been turned over to government X or organization Y; in fact, the money is then filtered out in the form of grants?

**Mr. Legros:** Grants are approved by Parliament and may not be used for other purposes. Contributions are not quite as stringent, and in the course of the year it is possible, through negotiations with Treasury Board, that some of those funds could be... I am sorry, they cannot be turned into grants under any circumstances. Grants must be approved in the main estimates, either as classes or as individual grants.

**Mr. Wilson:** But I think you were about to make some distinction between grants and contributions. What are you getting at?

**Mr. Legros:** The point I want to make is that the grants that are approved in the main estimates cannot be exceeded. For example, if \$10 million is approved in the main estimates, we cannot under any circumstances pay any more than that.

**Mr. Wilson:** I think I heard you say in your previous response that grants were for specific purposes, but the amount could not be added to. The amount that is approved by Parliament is theoretically the limit.

**Mr. Legros:** Yes.

**Mr. Wilson:** But you mentioned specific purpose, and I am wondering how the specific purpose relates back to the grant again, given that there is no accountability. What difference does it make what the label is on a particular grant if there is no accountability, no audit and no verification after the money is paid out to organization X?

[Translation]

Il y a en gros trois facteurs. Tout d'abord, la responsabilité; ensuite, nous devons avoir une certaine confiance dans l'organisme qui réclame les fonds; et enfin, il y a le contrôle que nous voulons exercer sur cet organisme. Ce sont les trois principaux critères.

Je pourrais demander à M. Landry de vous donner plus de détails et de vous expliquer en particulier dans quel cas on accorde une contribution.

**M. Alain Landry (sous-secrétaire d'État adjoint, Langues officielles et Traduction, Secrétariat d'État):** On accorde normalement des subventions à des groupes qui le demandent pour eux-mêmes ou pour de petits projets, alors que les contributions s'adressent normalement à des administrations provinciales ou territoriales ou des groupes qui gèrent des projets de plus grande envergure. Dans ce cas, ce sont des contributions, plutôt que des subventions, mais l'aide que le Secrétariat d'État apporte à des groupes est généralement versée sous forme de subventions.

**Mr. Wilson:** Si je comprends bien, on verse des subventions à des groupes et des organisations, alors que les contributions s'adressent à d'autres niveaux ou secteurs du gouvernement.

**M. Landry:** C'est juste. Je précise que les contributions mixtes au niveau fédéral-principial ou fédéral-territorial, ne sont pas des subventions mais plutôt des contributions.

**Mr. Wilson:** Peut-il arriver que des crédits prévus à la rubrique Contributions finissent par se transformer en subventions une fois qu'ils ont été accordés à telle ou telle administration ou organisation; peuvent-ils alors se décomposer en subventions?

**M. Legros:** Les subventions sont approuvées par le Parlement et ne peuvent pas servir à autre chose. Dans le cas des contributions, ce n'est pas aussi stricte, et il peut arriver au cours de l'année qu'à l'occasion de négociations avec le Conseil du Trésor on transforme une partie de ces fonds... Pardon, en aucun cas on ne peut les transformer en subventions. Les subventions doivent être approuvées au budget des dépenses principale en groupe ou individuellement.

**Mr. Wilson:** Mais vous alliez faire une distinction entre les subventions et les contributions. Pouvez-vous préciser?

**M. Legros:** Ce que je voulais dire, c'est qu'on ne peut pas dépasser le montant des subventions approuvées au budget principal. Si on a par exemple approuvé 10 millions de dollars, en aucun cas nous ne pouvons dépasser ce montant.

**Mr. Wilson:** Il me semble que vous avez dit tout à l'heure que les subventions devaient porter sur quelque chose de précis, mais qu'on ne pouvait pas en augmenter le montant. Théoriquement le montant approuvé par le Parlement constitue le fonds absolu.

**M. Legros:** Oui.

**Mr. Wilson:** Mais vous avez parlé d'objectifs précis, et j'aimerais bien savoir ce que cela apporte dans le cas d'une subvention puisqu'il n'y a pas d'obligation de rendre compte. À quoi bon avoir une étiquette précise pour une subvention si l'il n'y a pas d'obligation de rendre compte, pas de vérification une fois que l'argent a été versé à l'organisation?

## [Texte]

**Mr. Legros:** The group must meet all the conditions before the grant is given.

**Mr. Wilson:** Yes. They say they are the organization for the betterment of mankind, and they are registered in accordance with the law. They have convinced your people or, alternatively, your people have set them up perhaps as an organization to receive funds for whatever purpose. I am not sure whether it is a chicken or an egg. In the end, who is to say to the taxpayers of Canada that this money went for any useful purpose? What process is there that can satisfy the taxpayer?

**Mr. Legros:** The organization that receives a grant must provide an activity report after the grant has been expended for that specified purpose, so we know the money has been expended for that purpose. We do not follow up with an audit.

**Mr. Wilson:** It is fine to say there is an activity report filled out. I suspect it is a rather perfunctory item. I have seen them. You are saying that in the end there really is no accountability. The money is paid out, and the activity reports say thank you very much, and that is the end of it. Is that correct? In essence, there is no accountability. There is no way of satisfying a taxpayer that a particular grant went for the purpose specified, whether it was well spent or anything else. Is that correct?

**Mr. Legros:** As far as your statement goes, it is correct, yes.

**Mr. Wilson:** Would you like to dispute it in some fashion or clear the air?

**Mr. Legros:** If I may take a case, for example, where that same organization will come back for grants...

**Mr. Wilson:** What if it is a one-time deal?

**Mr. Legros:** A one-time deal is more difficult to account for. Catherine, could you add to that?

**Ms Lane:** As as the hon. member suggests, Mr. Chairman, in most cases the one-time grant is for a specific activity, a conference, a meeting, a workshop, to which our staff would normally go. So there is an on-the-spot monitoring to make sure the activity for which we paid has in fact taken place in the manner they said it would. So there is that accountability built into the monitoring as well as the after-the-fact activity report of which Mr. Legros spoke.

• 1610

**Mr. Wilson:** But not in every case.

**Ms Lane:** It would certainly be in the majority of cases, yes.

**Mr. Wilson:** Let us talk about the minority for a moment. There are situations where grants are paid out and there is absolutely no accountability whatsoever. Is that correct?

**Ms Lane:** It is not passing the buck, it is just that I am not sure in every case. I would suspect that it is the majority, but there may be the odd one.

**Mr. Wilson:** Are there cases, minority or otherwise, where there simply is no accountability; there is no accounting to the taxpayer?

## [Traduction]

**M. Legros:** Le groupe doit respecter toutes les conditions au préalable.

**M. Wilson:** Oui. Ils vont dire qu'ils sont une organisation légalement constituée qui se consacre au bien-être de l'humanité. Ils vont convaincre les gens de votre ministère ou peut-être l'inverse, ce sont les gens du ministère qui vont les faire se présenter comme organisation pour pouvoir leur verser des fonds. C'est la question de l'oeuf et de la poule. Mais finalement, qui peut garantir au contribuable canadien que l'argent a servi à quelque chose d'utile? Comment rassurer le contribuable?

**M. Legros:** L'organisme qui bénéficie d'une subvention doit soumettre un rapport d'activité après avoir consacré ses crédits à l'objectif précisé de façon à nous permettre de vérifier que l'argent a été correctement dépensé. Mais nous ne faisons pas de vérification.

**M. Wilson:** C'est bien gentil d'avoir un rapport d'activité, mais c'est un document de pure forme. J'en ai déjà vu. Vous dites qu'il n'y a pas de responsabilité en dernier ressort. Vous versez l'argent, et dans le rapport d'activité on vous remercie gentiment, et puis c'est tout. C'est bien cela? Il n'y a pas d'obligation de rendre compte. Rien ne permet au contribuable d'avoir l'assurance que l'argent de la subvention a vraiment servi à réaliser ce qui était prévu et a été correctement dépensé, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Vu sous cet angle, oui.

**M. Wilson:** Vous voudriez corriger ce point de vue, en présenter un autre?

**M. Legros:** Pour prendre un exemple, si l'organisation redemande une subvention...

**M. Wilson:** Mais si c'est ponctuel?

**M. Legros:** Si c'est une subvention ponctuelle, c'est beaucoup plus difficile. Catherine, vous voulez ajouter quelque chose?

**Mme Lane:** Comme le dit le député, monsieur le président, la plupart du temps les subventions ponctuelles sont destinées à une activité bien précise, une conférence, une réunion, un atelier de travail auquel assiste notre personnel. On s'assure donc sur le tas que l'argent est dépensé conformément à ce qui a été annoncé. Donc, en plus du rapport d'activité après coup dont parlait M. Legros, il y a cette vérification sur place.

**M. Wilson:** Mais pas toujours.

**Mme Lane:** La plupart du temps.

**M. Wilson:** Parlons un peu des autres cas. Il arrive qu'on verse des subventions sans exiger la moindre justification, n'est-ce pas?

**Mme Lane:** Je n'essaie pas de me défilter, c'est simplement que je ne suis pas certaine dans tous les cas. Je parle de la majorité des cas, mais il peut y avoir des exceptions.

**M. Wilson:** Y a-t-il des cas, des exceptions, où l'on exige aucune justification, où l'on ne rend aucun compte au contribuable?

[Text]

**Ms Lane:** Again, I think the activity report...to some extent, one must take that.

**Mr. Wilson:** With respect, what good is an activity report after the fact saying thank you for the money? It was well spent and we will reapply another year under a different name or whatever.

I am not trying to give you a hard time. What we are trying to ensure in this committee is that all of the moneys that we are borrowing in the name of the taxpayers of the country and being recycled at great expense are somehow moneys that are well spent and that there is some way of accounting for them. I think what I am hearing you say is that you feel that in a lot of cases it is fine, but there are other situations where indeed there is no control over the moneys. Is that correct?

**Mr. Legros:** Let us go back again to the definition of a grant, that it is an unconditional transfer of funds for a specific purpose. To come back to the nature of it, the controls are exercised beforehand. No, there is no accountability statement per se. However, we do operate under the terms and conditions laid down by the Treasury Board. We feel that given the amounts involved, the groups involved, and the nature of their activities, the controls that exist are sufficient.

**Mr. Wilson:** Would you feel more comfortable if the contribution rules were applied and the grants were eliminated?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, it is a question of workload. We give some 6,000 grants in a year. To exercise the same amount of after-the-fact control over those as we do over contributions would require a great number of people in addition to those we already have.

**Mr. Hovdebo (Saskatoon—Humboldt):** I felt myself wanting to give some comfort to the witnesses. Our committee is looking at accountability. Contributions are a little more accountable, grants are a little less accountable, but you are not the worst. We have tax expenditures where we have no accounting at all. So you can take some comfort in the fact that you are not the least accountable as far as we are concerned.

There are a couple of things that I want to clear up. In the statement that you made just now, you said only 29 were in excess of \$300,000. Why did you choose \$300,000? I thought over \$100,000 was the level at which they were reported.

**Mr. Legros:** Anything over \$100,000 is reported in the Public Accounts of Canada and I believe we had some 212, if I recall correctly, that exceeded \$100,000. I guess the \$300,000 is just a gradation. We are trying to give an order of magnitude as to how many were of a very significant amount, and 29 of those were over \$300,000.

**Mr. Hovdebo:** So there is no significance in the \$300,000 relative to reporting?

**Mr. Legros:** No, there is not. That is an internal range.

**Mr. Hovdebo:** You also say in that same statement that only departments have confidence that the organizations can meet the objectives for which the funding is requested. I am not sure about the larger cities, but in the rural areas of

[Translation]

**Mme Lane:** Je vous le répète, je pense qu'il faut dans une certaine mesure s'en tenir au rapport d'activité.

**Mr. Wilson:** Mais, si vous le permettez, à quoi sert un rapport d'activité une fois que l'argent a été dépensé? La fois suivante, l'organisation va se présenter sous un autre nom et puis c'est tout.

Je n'essaie pas de vous persécuter. Nous voulons simplement essayer de nous assurer que tout l'argent que nous empruntons au nom des contribuables canadiens et que nous recyclons à grands frais est correctement dépensé et qu'il existe des moyens de s'en assurer. Si je vous comprends bien, la plupart du temps il n'y a aucun problème, mais dans certain cas on n'a pas de contrôle sur la façon dont l'argent est dépensé, non?

**M. Legros:** Revenons à la définition d'une subvention: c'est un transfert de fonds inconditionnel pour une fin précise. En fait, les contrôles s'effectuent avant. Effectivement, il n'y a pas vraiment reddition des comptes, mais nous respectons les conditions fixées par le Conseil du Trésor. Compte tenu des sommes en cause, des groupes concernés et de la nature de leurs activités, nous estimons qu'il y a suffisamment de contrôles.

**Mr. Wilson:** Seriez-vous plus à l'aise si l'on appliquait les règles concernant les contributions et qu'on supprimait les subventions?

**M. Legros:** Monsieur le président, ce serait une question de charge de travail. Nous accordons à peu près 6,000 subventions par an. Leur appliquer les mêmes contrôles après coup qu'aux contributions impliquerait un énorme surcroît de personnel.

**M. Hovdebo (Saskatoon—Humboldt):** Je vais venir un peu à la rescoufle des témoins. Ce qui nous préoccupe, c'est la responsabilité. Il y a un peu plus de justification dans le cas des contributions que dans celui des subventions, mais vous n'êtes pas les pires. Il y a des dépenses fiscales pour lesquelles nous n'avons pas la moindre justification comptable. Consoyez-vous donc, vous n'êtes pas les pires.

Je voudrais préciser une ou deux choses. Dans le document que vous venez de nous lire, vous dites que 29 seulement de vos subventions ont dépassé 300,000\$. Pourquoi 300,000\$? Je croyais que c'était à partir de 100,000\$ qu'on soumettait un rapport.

**M. Legros:** Toutes les subventions de plus de 100,000\$ font l'objet d'un rapport dans les comptes publics du Canada, et je crois que nous en avons eues 212 dans ce cas. Nous avons pris le chiffre de 300,000\$ simplement pour donner un ordre d'idée, pour montrer que seulement 29 de ces subventions dépassaient ce montant.

**M. Hovdebo:** Donc ce chiffre n'a rien à voir avec le rapport qui doit être présenté?

**M. Legros:** Non, c'est uniquement une question de classement interne.

**M. Hovdebo:** Vous dites aussi dans ce texte que les ministères doivent être confiants que l'organisation peut respecter les objectifs du financement demandé. Je ne sais pas exactement ce qu'il en est pour les grandes villes, mais dans

## [Texte]

Saskatchewan a lot of people are experts at both filling out the application form and putting in the right words. Consultants are hired to do nothing but that. They fill out applications for government grants.

• 1615

**How do you deal with that? How can you have confidence in an organization which uses people other than themselves? I have been on your side of the desk, and I know that you will often get the same application with different headings and different words from three different organizations. How do you deal with it?**

**Mr. Legros:** Each application must go through the internal process. Perhaps Mr. Proulx could explain how it is carried out at the region. They all start out in the regions.

**Mr. Georges Proulx (Assistant Under Secretary of State, Regional Operations, Department of Secretary of State):** In our regional offices we have staff members called social development officers. Normally, a group will meet with the social development officer and will discuss the project first and then submit an application. Most if not all of the organizations we grant money to are known by our regional staff. That is the control we exercise. They would not give a grant to an organization they did not know and would not be able to monitor.

**Mr. Hovdebo:** Yes, I recognize that. Many of your people in Saskatchewan have been there a long time and they probably know a heck of a lot more about what is going on than appears on the surface. But you do leave a tremendous amount of discretion to the people in the field. I suppose that is right, but that is not where the decision is made as to whether or not the guidelines are being followed?

**Mr. Legros:** Yes, but if you look at the amounts of the grants, every grant over \$3,000 must be approved by the minister—every grant over \$3,000. If you look at the dollar range of our grants, 3,560 were below \$5,000. So you can see the vast majority of grants have to be approved by the minister before they are paid. Between the regional officers and the minister's office it has to go through a number of other officers at headquarters where we assure ourselves that all the appropriate controls are in place.

**Mr. Hovdebo:** Again, following on Mr. Wilson's question about the monitoring of grants, you require them to fill in the application. Your people visit the sites on occasion, if possible. You interview people and gather as much knowledge as possible. But in a number of cases you must later find that you are sorry you gave them money. What do you do about non-compliance? What powers do you have as far as non-compliance is concerned?

**Mr. Legros:** In the case of a grant, I must admit that the department does not have much recourse. The recourse resides in the subsequent years. If a grant was given for 1989-90 and the objectives were not met, when the request comes in for 1990-91 funding, that grant would undoubtedly not be renewed. So that is the recourse we have in such a case.

## [Traduction]

les zones rurales de la Saskatchewan il y a des tas de gens très doués pour présenter de la bonne façon une demande. Il y a des experts-conseils qui sont payés uniquement pour remplir des demandes de subventions.

**Qu'en pensez-vous? Faites-vous confiance à un organisme qui se sert de quelqu'un de l'extérieur? Je me suis déjà trouvé de votre côté de la table, et je sais qu'il arrive fréquemment que la même demande soit présentée sous des formes différentes par trois organisations différentes. Que faites-vous dans ce cas?**

**Mr. Legros:** Chaque demande fait l'objet d'une vérification interne. M. Proulx pourrait peut-être vous expliquer la procédure au niveau de la région, puisque tout part de la région.

**Mr. Georges Proulx (sous-secrétaire d'État adjoint, Opérations régionales, Secrétariat d'État):** Dans les bureaux régionaux nous avons des agents du développement social. Normalement, le groupe va commencer par rencontrer un agent pour discuter du projet et va ensuite soumettre une demande. À peu près toutes les organisations auxquelles nous accordons des subventions sont connues de notre personnel régional. Nous pouvons donc exercer un certain contrôle. On n'accordera pas une subvention à une organisation qu'on ne connaît ni d'Ève ni d'Adam.

**Mr. Hovdebo:** Bien sûr. Vous avez beaucoup de gens qui sont là depuis longtemps et qui en savent beaucoup plus long qu'il n'y paraît. Mais vous laissez tout de même une marge de manœuvre énorme à ces agents sur le terrain. Vous avez sans doute raison, mais est-ce que ce n'est pas à ce niveau qu'on décide si les directives ont été ou non respectées?

**Mr. Legros:** Si, mais n'oubliez pas que toutes les subventions de plus de 3,000\$ doivent être approuvées par le ministre. Or, 3,560 de nos subventions ont été inférieures à 5,000\$. Donc la grande majorité de ces subventions doivent être approuvées par le ministre. Avant d'arriver au bureau du ministre, la demande franchit un certain nombre d'étapes où l'on procède à toutes les vérifications nécessaires.

**Mr. Hovdebo:** Revenons-en à la question de M. Wilson sur le contrôle des subventions. Vous demandez au candidat de remplir une demande, et vos agents se rendent sur place si c'est possible. Vous vous entretenez avec les responsables du projet et vous essayez d'obtenir le plus d'information possible. Il vous arrive tout de même de vous apercevoir que vous vous êtes trompés. Que pouvez-vous faire si les engagements n'ont pas été respectés?

**Mr. Legros:** Dans le cas d'une subvention, je dois reconnaître que le ministère n'a guère de recours. C'est seulement les années suivantes que nous pouvons faire quelque chose. Si une subvention a été accordée pour 1989-1990 et que les objectifs n'ont pas été respectés, la subvention ne sera certainement pas renouvelée quand l'organisme nous soumettra une nouvelle demande pour 1990-1991. C'est le recours que nous avons dans ce cas-là.

[Text]

[Translation]

• 1620

**Mr. Hovdebo:** In the case of contributions where you have an audit trail, do you use that audit trail to reclaim under certain circumstances?

**Mr. Legros:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Is it a successful operation? Most of the organizations I know of do not have any money.

**Mr. Legros:** In the case of contributions, the money is not paid at the same rhythm as the grants. During the performance of the agreement, if we notice that the objectives are not met, we can cease funding and recover amounts that may be left unexpended.

**Mr. Hovdebo:** A considerable amount of your funding, almost a major portion of it, is some kind of core funding to organizations. Is that not true?

**Mr. Legros:** A good portion of it, yes.

**Mr. Hovdebo:** You have the audit at the end even if it is a grant, do you?

**Mr. Legros:** No, we do not have an audit at the end. We require audited financial statements as an eligibility criterion.

**Mr. Hovdebo:** So you do not have an internal audit, but you do have a financial statement that gives insight into how it has been expended.

**Mr. Legros:** That is correct.

**Mr. Hovdebo:** At the moment your department is being accused of cuts. Maybe this is due to political abrasiveness, if I may use that term to describe it. Is that possible?

**Mr. Legros:** That is a difficult question to answer, and I believe it is one of policy as opposed to fact.

**Mr. Hovdebo:** Are you trying to get out of core funding?

**Mr. Legros:** Core funding is a means by which the department can fund organizations whose objectives complement those of the department. I do not believe I can answer that question...

**Mr. Hovdebo:** You are using core funding grants for core funding in all the cases?

**Mr. Legros:** That is correct.

**Mr. Hovdebo:** Why do you use grants instead of contributions in those cases, when you know that next year you are going to get the same request?

**Mr. Legros:** We have factors by which we decide whether to give grants or contributions. Core funding, sustained funding, or operational funding, as we call it now, is a known factor. It is well-stated in the application forms. It is well-identified, easy to control, and easily reportable in the financial statements of those organizations. So from year to year we can keep very good track of them.

**Mr. Hovdebo:** We have in our control of funding a requirement that says we should be able to follow every dollar to its final expenditure. In the case of final expenditure in Secretary of State's core funding, once you hand the

**M. Hovdebo:** Si vous avez une liste de vérification, vous en servez-vous pour essayer de récupérer l'argent dans certains cas?

**M. Legros:** Oui.

**M. Hovdebo:** Et vous réussissez? Je sais que la plupart des organisations n'ont pas d'argent.

**M. Legros:** Dans le cas des contributions, l'argent n'est pas payé au même rythme que pour les subventions. Si nous nous apercevons chemin faisant que les objectifs ne sont pas respectés, nous pouvons interrompre le paiement et récupérer les montants qui n'ont pas encore été dépensés.

**M. Hovdebo:** Une bonne partie, pratiquement la majeure partie de votre financement est un financement de base, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Une bonne partie, oui.

**M. Hovdebo:** Vous avez la vérification à la fin même si c'est une subvention?

**M. Legros:** Non. Il n'y a pas de post vérification. L'état financier vérifié est un des critères d'admissibilité.

**M. Hovdebo:** Donc, vous n'avez pas de vérification interne, mais vous avez un état financier qui vous donne un aperçu de la façon dont l'argent a été dépensé.

**M. Legros:** Oui.

**M. Hovdebo:** On accuse en ce moment votre ministère de faire des compressions. C'est peut-être dû à l'abrasion politique, si je puis dire. C'est possible?

**M. Legros:** C'est une question assez délicate, une question de politique plutôt que de fait.

**M. Hovdebo:** Essayez-vous d'éviter le financement de base?

**M. Legros:** Le ministère se sert du financement de base pour financer des organismes dont les objectifs complètent ceux du ministère. Je ne pense pas être en mesure de répondre à cette question...

**M. Hovdebo:** Vous vous servez de subventions de financement de base pour le financement de base dans tous les cas?

**M. Legros:** Oui.

**M. Hovdebo:** Pourquoi utilisez-vous des subventions plutôt que des contributions dans ce cas, alors que vous savez que la demande va être renouvelée l'année suivante?

**M. Legros:** Nous décidons d'accorder des subventions ou des contributions en fonction de certains facteurs. Le financement de base, le financement de soutien, le financement opérationnel sont des facteurs connus et bien définis dans les formulaires de demande. Ce sont des notions faciles à maîtriser et à exposer dans le bilan de ces organisations. Cela nous permet donc d'effectuer un suivi rigoureux d'une année sur l'autre.

**M. Hovdebo:** Nous avons une règle qui stipule que nous devons pouvoir suivre chaque dollar du début jusqu'à la fin dans notre contrôle du financement. Dans le cas du financement de base accordé par le Secrétariat d'État, une

## [Texte]

money over it is gone. As a committee, we are not sure that is a good enough accountability for those funds, particularly since it could run into several billions of dollars over a number of years. Is there any alternative to core funding that would give us an audit trail that would give us more control or more security as to how that money is being spent?

• 1625

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, if you wanted to have a better audit trail or better accountability, the way to do it would be to eliminate grants and give everything as a contribution. The problem there, of course, becomes one of workload. If we look at the number of grants we have given, and if we look at the number that are for very, very small amounts—we have about 6,000 that are below \$25,000, and we have some 5,000 that are below \$10,000—and the relative amount of work in order to have better accountability, I believe the law of diminishing returns would be very much in operation.

**Mr. Hovdebo:** Do you do any audit sampling in grants?

**Mr. Legros:** Yes, we do. We have an internal audit group, and they audit all components of a department on a cyclical basis of once every five years.

**Mr. Hovdebo:** But you cannot do a sample audit of grant money once it has gone out of your hands; that is, you cannot say, okay, I want to audit this.

**Mr. Legros:** No.

**Mr. Hovdebo:** It is not within your ability, or you do not have the authority to do that?

**Mr. Legros:** That is correct, Mr. Chairman. However, what we do is a sample audit to ensure that the process has been followed correctly. That is the extent of the audit we do on that.

**Mr. Hovdebo:** But it still goes just to the handing of the money to the organization, not into the organization—

**Mr. Legros:** That is correct, sir.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** I notice the figures on how many of these are very, very small grants, and I wonder if you have ever done an audit of the cost of administering grants at different levels in terms of value for money. I obviously mean a large cost.

**Mr. Legros:** Not to my knowledge. No, we have not.

**Mrs. Catterall:** So as far as you know, you could be spending \$5,000 to administer a \$100 grant?

**Mr. Legros:** We would hope not, Mr. Chairman.

**Mrs. Catterall:** But you do not know?

**Mr. Legros:** We do not know for a fact, no.

**Mrs. Catterall:** Can you describe to me how your department approaches small grants versus larger grants, say ones under \$5,000 versus ones over \$10,000?

**Mr. Legros:** If I may, I will use those under \$3,000 rather than \$5,000. Under \$3,000 the authority is vested at the region, for some programs. So the process would be much shorter and there would be far fewer people involved in that process.

## [Traduction]

fois que l'argent a été versé, c'est fini. Nous ne sommes pas sûrs qu'on donne suffisamment de justifications de l'utilisation de ces fonds, d'autant plus qu'ils peuvent représenter plusieurs milliards de dollars sur plusieurs années. Pourrait-on remplacer le financement de base par une autre formule qui nous fournirait une piste de vérification qui nous permettrait de mieux nous assurer de la façon dont l'argent est dépensé?

• 1625

**M. Legros:** Monsieur le président, si l'on veut avoir une meilleure piste de vérification ou de meilleurs comptes, il faudrait supprimer les subventions et tout octroyer sous forme de contribution, mais cela impliquerait un travail énorme. Si vous regardez le nombre de subventions que nous accordons, qui portent très souvent sur de tous petits montants—plus de 6,000 sont inférieures à 25,000\$, et 5,000 inférieures à 10,000\$—vous allez vous rendre compte que c'est la loi des rendements décroissants qui va s'appliquer si vous voulez resserrer la justification.

**M. Hovdebo:** Faites-vous des contrôles par sondage?

**M. Legros:** Oui. Nous avons un groupe de vérification interne qui contrôle tous les éléments d'un ministère de façon cyclique tous les cinq ans.

**M. Hovdebo:** Mais vous ne pouvez pas faire de contrôle par sondage des subventions une fois qu'elles sont versées; vous ne pouvez pas faire de vérifications après coup.

**M. Legros:** Non.

**M. Hovdebo:** C'est une question de capacité ou de pouvoir?

**M. Legros:** En effet, monsieur le président. Nous faisons cependant un test de contrôle pour vérifier que la procédure a été correctement suivie. C'est tout ce que nous vérifions.

**M. Hovdebo:** Mais c'est uniquement la procédure suivie jusqu'au moment où l'argent est versé à l'organisation, cela ne porte pas sur l'organisation elle-même...

**M. Legros:** En effet.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** Vous donnez le nombre de subventions portant sur de très très petits montants, et je me demande si vous avez déjà fait une vérification du coût d'administration des subventions à divers niveaux. Cela doit être considérable.

**M. Legros:** Pas à ma connaissance.

**Mme Catterall:** Donc vous pourriez très bien avoir 5,000\$ de frais d'administration pour une subvention de 100\$?

**M. Legros:** J'espère que non, monsieur le président.

**Mme Catterall:** Mais vous ne le savez pas?

**M. Legros:** Pas vraiment.

**Mme Catterall:** Quelle est l'attitude de votre ministère pour les petites subventions par rapport aux grosses, disons celles de moins de 5,000\$ par opposition à celles de plus de 10,000\$?

**M. Legros:** Si vous le permettez, je préférerais prendre celles de moins de 3,000\$ plutôt que 5,000. Pour les subventions de moins de 3,000\$, les pouvoirs sont délégués à la région pour certains programmes. La procédure est donc plus rapide et fait intervenir beaucoup moins de gens.

[Text]

**Mrs. Catterall:** But would the process at the region be exactly identical, except for the extra steps involved, as it would be with a much larger grant?

**Mr. Legros:** Yes, it would be.

**Mrs. Catterall:** And therefore the costs would be identical, except for those extra few steps, which are really just pushing it up the pipe for signature?

**Mr. Legros:** That is correct.

**Mrs. Catterall:** What is accomplished by those extra steps up the line for the larger grants, except a lot more paper and a lot more signatures?

• 1630

**Ms Lane:** If I understand your question, it goes back to what some of the members were inquiring about, which was the level of control. It means that we have double-checks and balances as we go along to ensure that the grant which we are looking at as a contribution does, in fact, meet the terms and conditions of the particular program under which it is being applied for. There are extra checks and balances.

**Mrs. Catterall:** How are those applied? What is the process? Suppose we have one grant that is approved at the region and it is signed off by the responsible regional person, and we have another that goes beyond that, how much extra checking does it get beyond that? Aside from an extra signature, what else does it get?

**Ms Lane:** The application would have another examination to make sure that the terms and conditions were respected. It is not just a cursory view. It is not just a signature on it. They do all the steps along the way; they do look to make sure that the proper criteria have been met.

**Mrs. Catterall:** How many extra times would that happen for an extra \$1,000 or an extra \$50 over \$3,000?

**Ms Lane:** The difference, Mr. Chairman, between being reviewed at a regional level and approved at a regional level would be, I think, three extra steps.

**Mrs. Catterall:** But what extra examination does it get? Those three extra steps? And you do not know the cost of doing that?

**Ms Lane:** The extra examination, as I indicated, would be—

**Mrs. Catterall:** Testing against the criteria.

**Ms Lane:** —a verification, another verification, that is true.

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, if I may read a small correction into the record, I mentioned grants below \$3,000. This would apply for only one class of grant, Canada Day grants. Other grants must also come to headquarters for approval.

[Translation]

**Mme Catterall:** Mais en-dehors du montant même de la subvention, la procédure au niveau de la région sera exactement la même, sauf qu'il y aurait des étapes supplémentaires dans le cas d'une subvention plus importante?

**M. Legros:** Oui.

**Mme Catterall:** Donc le coût est le même sauf le coût de ces quelques étapes supplémentaires à franchir pour obtenir la signature finale?

**M. Legros:** C'est exact.

**Mme Catterall:** À quoi servent ces quelques étapes supplémentaires pour les grosses subventions, uniquement à rajouter un peu de papeterie et quelques signatures?

• 1630

**Ms Lane:** Si je vous ai bien compris, cela revient à ce dont nous parlions, c'est-à-dire à la quantité de contrôle. Cela signifie que nous avons tout au long de la filière des vérifications et des contre-vérifications, pour faire en sorte que la subvention, ou la contribution, réponde bien aux conditions du programme en question en regard duquel il y a eu demande de subvention ou de contribution. Il y a donc plusieurs autres étapes de vérification.

**Mme Catterall:** Comment faites-vous pour vérifier? Supposons qu'une subvention soit approuvée dans la région et qu'elle soit autorisée par l'agent régional chargé du programme; supposons aussi qu'il y ait une autre subvention d'accordéon: combien de vérifications supplémentaires effectuez-vous? Outre le fait d'apposer une signature de plus, quelle vérification de plus faites-vous?

**Ms Lane:** On étudierait encore une fois la demande pour s'assurer que les conditions étaient respectées. Lorsque l'on effectue ce nouvel examen, ce n'est pas uniquement de façon sommaire en vue d'y apposer une nouvelle signature. Non. Cette nouvelle vérification est complète, car on s'assure que tous les critères ont été respectés.

**Mme Catterall:** Combien de vérifications supplémentaires effectuez-vous pour une demande de 1,000\$ de plus, ou par exemple pour pouvoir accorder 50\$ de plus à une demande originale de 3,000\$ de subvention?

**Ms Lane:** Monsieur le président, entre l'approbation au niveau régional et la révision du dossier, il y a trois étapes de plus.

**Mme Catterall:** Oui, mais le dossier est-il vraiment revu de fond en comble au cours de ces trois étapes supplémentaires? Savez-vous vraiment combien cela vous coûte?

**Ms Lane:** La nouvelle étude du dossier, je le répète, constitue une...

**Mme Catterall:** La vérification des critères.

**Ms Lane:** ...vérification supplémentaire, en effet.

**M. Legros:** Monsieur le président, permettez-moi d'apporter une petite correction, en vue du compte rendu. Lorsque j'ai parlé des subventions de moins de 3,000\$, cela ne s'applique qu'à une seule catégorie de subventions, soit celles qui sont versées pour le programme de la fête du Canada. Toutes les autres subventions doivent parvenir à la maison mère pour être approuvées.

**[Texte]**

**Mrs. Catterall:** All of them?

**Mr. Legros:** Yes.

**Mrs. Catterall:** Even for \$200?

**Mr. Legros:** Yes.

**Mrs. Catterall:** And go into the minister's office?

**Mr. Legros:** Yes.

**Mrs. Catterall:** Have we any idea of the cost of processing even one piece of paper in the minister's office?

**Mr. Legros:** No, I do not.

**Mrs. Catterall:** Generally throughout government, if government is purchasing a service or contracting something, a department can contract up to \$25,000 without any other approvals. Is that correct?

**Mr. Legros:** Yes. Well, more than that.

**Mrs. Catterall:** What is the \$25,000 cut-off for? Can you tell me that?

**Mr. Legros:** For contracts?

**Mrs. Catterall:** Yes.

**Mr. Legros:** Well, \$30,000 is the amount under which you need not go to tender in certain circumstances.

**Mrs. Catterall:** In other words, a manager can sit in his office, pick up the phone and sign a \$30,000 contract, or a \$29,999 contract, and not need any other approval?

**Mr. Legros:** Quite easily, yes. If he has delegated authority for contracts, yes.

**Mrs. Catterall:** He has delegated authority. There is no examination of the company's ability to perform or whatever. Is that right?

**Mr. Legros:** That is quite right.

**Mrs. Catterall:** As you may know or may not know, most grant applications are based on estimates. People do not know before an event or a project is undertaken what it is really going to cost. Have you ever looked at the relative value of doing less investigation before approval, especially where the organization is known, and more afterwards in terms of the submitting of receipts? Is it true that organizations are told: please do not give us back the money; it will cost us more to handle it than it is worth?

**Mr. Legros:** In the case of contributions, Mr. Chairman, if a project has come in under budget, that amount would be returned to the department. In the case of grants, of course, it is not accountable and we do not examine that, nor do we get any refunds in the case of grants.

**Mrs. Catterall:** So an organization could spend half as much as they said they were going to and you are not even interested in knowing how much they spent?

**[Traduction]**

**Mme Catterall:** Toutes?

**M. Legros:** En effet.

**Mme Catterall:** Même pour celles de 200\$?

**M. Legros:** Oui.

**Mme Catterall:** Et elles doivent être renvoyées au bureau du ministre?

**M. Legros:** En effet.

**Mme Catterall:** Savez-vous combien il vous coûte d'envoyer un bout de papier au bureau du ministre?

**M. Legros:** Non, nous ne le savons pas.

**Mme Catterall:** D'habitude, dans l'ensemble du gouvernement, le ministère qui achète un service ou qui sous-traite peut le faire jusqu'à concurrence de 25,000\$ sans avoir besoin d'approbation supplémentaire, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Oui, et même jusqu'à concurrence d'une somme plus élevée.

**Mme Catterall:** Dans ce cas, à quoi rime ce niveau d'autorisation de 25,000\$?

**M. Legros:** Pour les contrats?

**Mme Catterall:** Oui.

**M. Legros:** Pour les contrats de moins de 30,000\$, il n'est pas toujours nécessaire de faire des appels d'offres.

**Mme Catterall:** Autrement dit, n'importe quel gestionnaire peut rester bien assis dans son bureau et sous-traiter par téléphone un contrat de 29,999\$, sans que le contrat doive être approuvé par personne d'autre, n'est-ce pas?

**M. Legros:** Tout à fait, dans la mesure où on lui a délégué l'autorisation de sous-traiter.

**Mme Catterall:** S'il y a eu délégation d'autorité. On ne se demande pas non plus si le sous-traitant est capable de remplir sa part du contrat, n'est-ce pas?

**M. Legros:** C'est exact.

**Mme Catterall:** Vous savez peut-être que l'on établit la plupart des demandes de subventions en se fondant sur des chiffres estimatifs. En effet, on ne sait pas vraiment, avant que l'événement n'ait lieu, ou avant que le projet ne se concrétise, combien il aura véritablement coûté. Vous êtes-vous demandé s'il valait mieux pour vous passer moins de temps à faire votre petite enquête avant que la subvention ne soit approuvée, surtout dans le cas où les organismes bénéficiaires sont connus, pour en faire de préférence un peu plus au moment où le bénéficiaire soumet ses reçus? Est-il vrai aussi que les bénéficiaires se voient encourager à ne pas rembourser le Secrétariat d'État, tout simplement parce que leur chèque de remboursement serait beaucoup trop coûteux à traiter?

**M. Legros:** Dans le cas des contributions, monsieur le président, si le projet coûte moins cher que prévu, les bénéficiaires doivent nous rembourser. Mais dans le cas des subventions, puisqu'elles ne sont pas à justifier, nous ne nous posons même pas la question, et nous ne nous attendons pas non plus à recevoir des remboursements.

**Mme Catterall:** Par conséquent, si un organisme ne dépense que la moitié de ce qui est prévu, vous ne voulez même pas le savoir, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Legros:** Again, we would have to set this, Mr. Chairman, in the context of year-to-year funding. In the subsequent year we would obviously notice this when we review the financial statements. I expect the reviewing officers would take that into account.

**Mrs. Catterall:** That is where you are talking about operating funding. But if you are just talking about project funding, the same organization might be in next year with a totally different project.

• 1635

Of the 6,000 grants you talk about that were less than \$25,000, what total amount of money would that represent?

**Mr. Legros:** I do not have that figure specifically at this point.

**Mrs. Catterall:** Perhaps you can provide it to the committee.

**Mr. Legros:** We could provide it.

**Mrs. Catterall:** My initial question on this last point about pre-checking or post-checking was, have you ever looked at the relative costs of doing a less intense check before and a more intense check after?

**Mr. Legros:** Not to my knowledge, no.

**Mrs. Catterall:** You said that operating grants are relatively easier to monitor, and that is obvious because if there is a major change in an ongoing operating grant for an organization then you would obviously be able to see it and therefore to pick out something that needed to be looked at more carefully. Have you ever looked at the relative costs of monitoring operating grants as a way of supporting an organization's activity, as opposed to monitoring activity grants?

**Mr. Legros:** I am sorry; I did not understand the question.

**Mrs. Catterall:** You have two types of grants. You have many more, but let us say you have two types of grants and they are the ones I am interested in. Operating grants, or what is called core funding, are relatively consistent year to year or they change year to year for reasonably identifiable reasons. Then you have project funding for specific activities, specific projects. They are different every year. They may not be from the same organization. An organization may come in once and never again. They may come in once for one kind of project and another year for another kind of project, but there is no consistency in it and no comparison you can do between one year and the next. You do not even know, except for an activity report they submitted, what they really did with the money last time; you know just what they told you, essentially.

[Translation]

**M. Legros:** Monsieur le président, n'oubliez pas que dans bien des cas, nous les subventionnons d'une année à l'autre. Par conséquent, l'année suivante, cela nous sauterait aux yeux à la lecture des états financiers, et nos agents de projet ne pourraient qu'en tenir compte au moment du renouvellement de la demande.

**Mme Catterall:** Cela, c'est très bien dans le cas des subventions d'exploitation; mais s'il s'agit d'une subvention en vue d'un projet, il se peut fort bien que le même organisme dépose l'année suivante une nouvelle demande de subvention mais pour un projet tout à fait différent.

Combien cela représente t-il sur les 6,000 subventions de moins de 25,000\$ dont vous avez parlé?

**M. Legros:** Malheureusement, je ne puis vous le dire avec précision.

**Mme Catterall:** Pourriez-vous nous faire parvenir le chiffre?

**M. Legros:** Certainement.

**Mme Catterall:** Je vous ai demandé s'il n'était pas plus avantageux, du point de vue des coûts relatifs, de faire une plus ample vérification des projets subventionnés après leur concrétisation plutôt que de la faire au moment de la demande: Avez-vous déjà fait étudié cette idée?

**M. Legros:** Pas à ma connaissance.

**Mme Catterall:** Vous avez dit qu'il était plus facile de vérifier la façon dont les subventions de fonctionnement étaient utilisées; cela va de soi, puisque si un organisme subventionné subit des modifications en profondeur, il vous est plus facile de le constater, puis de vérifier de près la situation au besoin. Vous êtes-vous demandé s'il ne serait pas plus avantageux pour votre ministère de vérifier les subventions de fonctionnement, à la lumière des activités des organismes, plutôt que les subventions de projets?

**M. Legros:** Pardon, mais je vous ai mal comprise.

**Mme Catterall:** Je sais que vous accordez plusieurs types de subventions, mais arrêtons-nous aux deux seules qui m'intéressent, soit les subventions de fonctionnement—que vous appellez autrefois le financement de base—and qui varient peu d'une année à l'autre, si ce n'est pour des raisons facilement identifiables; soit les subventions de projets destinées à des activités bien spécifiques et qui varient d'une année à l'autre et qui peuvent provenir d'une année à l'autre d'organismes différents. Les organismes qui bénéficient de subventions de projets peuvent disparaître de la carte pour ne plus jamais faire de demandes. Mais ils peuvent aussi présenter une demande en vue d'un projet bien particulier une année, puis présenter une autre demande l'année suivante pour un projet tout à fait différent, sans qu'il y ait de comparaison possible d'une année à l'autre. Le Secrétariat d'État, à l'exception du rapport d'activités qu'il reçoit, ne peut jamais être sûr de la façon dont la subvention a été véritablement dépensée la dernière fois, si ce n'est par ce que vous en auront dit les subventionnés.

**[Texte]**

If I asked you to look at the costs of administering the operating grant dollar for dollar or administering the project or activity grant dollar for dollar, which is cheaper to administer? Have you ever looked at it, and if not, can you give me your guess?

**Mr. Legros:** To my knowledge, we have not looked at it. I presume it would be more expensive to track a project than operating grants.

**Mrs. Catterall:** But you have no idea if it is ten times as expensive or—

**Mr. Legros:** No, I do not.

**Mrs. Catterall:** —twice as expensive or a hundred times as expensive? So it would be pretty hard to know, in terms of administering these grants, whether you are getting value for money or not. Is that what I am hearing?

**Mr. Legros:** No, but my feeling would be they would be roughly the same.

**Mrs. Catterall:** That is not what I think I just heard you say.

**Mr. Legros:** No, that is correct. I did say that I could not say, but thinking about it a little more thoroughly, we go through roughly the same steps. We probably have a greater assurance, if we were to determine the cost, about the operating fund grants; but I see no reason why it would be that much more expensive or cheaper to track the others.

**Mrs. Catterall:** Then I guess I should ask you the other side of the question. If you are dealing with the same organization year after year and its spending pattern remains relatively stable, why would you do as thorough an assessment on it in the second, third, fourth, and fifth years as you do in the first year when you have never dealt with the organization before? That does not make a lot of sense.

**Mr. Legros:** Can you respond?

**Ms Lane:** In the majority of cases with our operating grants, we are paying for activities that are carried out by that organization. So while not always, the activities in many cases could vary from year to year. Even when giving operating grants, we want to be assured that the activities being undertaken meet the criteria of the program and that they are activities the organization has indicated are going to further the interests of the organization and the objectives of the program.

• 1640

Even with the so-called operational core funding grants, it is not just an automatic thing, that we know they are going to do the same thing year after year.

**Mr. Legros:** The member asked a question a while ago and I said I did not have the answer. In fact, I do.

For the 5,000 or 6,000 or so grants below \$25,000, the cumulative value would be about \$39 million.

**[Traduction]**

Laquelle des deux subventions est la moins coûteuse à administrer? La subvention de fonctionnement, ou la subvention de projets et d'activités? Vous êtes-vous déjà posé la question? Dans la négative, pouvez-vous me répondre approximativement?

**Mr. Legros:** Que je sache, nous ne nous sommes pas posé la question. Mais je présume qu'il nous en coûterait plus d'évaluer une subvention de projet qu'une subvention de fonctionnement.

**Mme Catterall:** Mais savez-vous s'il vous en coûterait dix fois plus ou... .

**Mr. Legros:** Non, je n'en sais rien.

**Mme Catterall:** ...deux fois ou même cent fois plus? Si je comprends bien, pour ce qui est de l'administration de vos subventions, il vous est impossible de dire si vous optimisez ou non vos ressources, n'est-ce pas?

**Mr. Legros:** Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire, mais j'ai l'impression que cela coûterait à peu près la même chose.

**Mme Catterall:** Ce n'est pourtant pas ce que j'ai cru comprendre.

**Mr. Legros:** Non, et vous avez raison. J'ai bien dit ne rien pouvoir affirmer avec certitude, mais à bien y penser, nous faisons en gros les mêmes vérifications pour les deux types de subventions. Mais pour ce qui est d'en déterminer les coûts, je pense que nous pouvons être relativement plus certains de la façon dont les subventions de fonctionnement sont dépensées; mais je ne vois pas pourquoi il devrait nous en coûter plus—ou moins—de faire les mêmes vérifications pour les autres.

**Mme Catterall:** Dans ce cas, laissez-moi vous poser la question différemment. Si vous faites affaire avec le même organisme d'une année à l'autre et que ses dépenses sont relativement stables d'une année à l'autre, pourquoi feriez-vous une évaluation aussi approfondie de sa demande, la deuxième, troisième, quatrième ou cinquième année, que vous n'en faites la première fois que vous faites affaire avec l'organisme en question? Cela ne me semble pas très logique.

**Mr. Legros:** Voulez-vous répondre?

**Mme Lane:** C'est que dans la plupart des cas, nous subventionnons des activités entreprises par l'organisme, qui peuvent varier dans bien des cas d'une année à l'autre. Même quand il s'agit de subventions d'exploitation, on veut avoir l'assurance que les activités entreprises répondent aux critères du programme, et que ces mêmes activités vont effectivement servir les intérêts de l'organisme en question.

Même quand il s'agit de subventions pour ce qu'on appelle le financement de base, ce n'est pas automatique; nous ne pouvons pas présumer qu'on va en faire exactement le même usage chaque année.

**Mr. Legros:** Un député m'a posé une question tout à l'heure à laquelle je n'ai pas pu répondre, mais en fait, j'ai l'information qu'il cherche.

Quant aux 5,000 ou 6,000 subventions ne dépassant pas 25,000\$, leur valeur cumulative serait d'environ 39 millions de dollars.

[Text]

**Mrs. Catterall:** We are therefore talking about a lot of money and the importance of financial control and knowing what it is costing to administer that \$39 million.

**M. Jean-Marc Robitaille (député de Terrebonne):** Merci, monsieur le président.

Excusez-moi si je suis arrivé quelque peu en retard. J'aurais besoin de quelques informations. Vous faites allusion à l'administration de 39 millions de dollars de subventions, est-ce que j'ai bien compris?

**M. Legros:** Ces 39 millions de dollars sont la valeur cumulative de 6,000 subventions qui ont été accordées.

**M. Robitaille:** Si je reviens à un document que j'ai ici, il y a 6,023 subventions, n'est-ce pas?

**M. Legros:** À peu près, oui.

**M. Robitaille:** Et ce sont des subventions qui sont données dans le cadre des Fêtes du Canada?

**M. Legros:** De tous les programmes du Ministère.

**M. Robitaille:** Le programme de l'alphabétisation qui relève de votre ministère, je crois, est-il inclus là-dedans?

**M. Legros:** Oui, monsieur. Ça l'est.

**M. Robitaille:** Si j'ai bien compris, vous parlez, dans votre document, de 6,023 subventions dont 87 p. 100 d'une valeur inférieure à 25,000\$, c'est cela?

**M. Legros:** C'est cela.

**M. Robitaille:** Et dans le cas des subventions accordées à la Fête du Canada, 1,391 subventions, dont 97 p. 100 d'une valeur inférieure à 5,000\$.

**M. Legros:** C'est exact.

**M. Robitaille:** Si j'ai bien compris les questions qui ont été posées par mes collègues de l'autre côté, on semblait demander si vous aviez des moyens de vérification pour voir si les subventions étaient bien utilisées aux fins pour lesquelles elles avaient été demandées?

Lorsqu'on parle de 1,391 subventions inférieures à 5,000\$, quels sont les coûts de vérification, et est-ce que vous vérifiez ces choses-là?

**M. Legros:** Non. Ce qui est vérifié, évidemment, ce sont les critères d'éligibilité.

**M. Robitaille:** C'est cela.

**M. Legros:** C'est avant que le montant ne soit payé. Après cela, il n'y a pas de vérification.

**M. Robitaille:** Parce que les coûts de vérification pour des montants qui sont quand même assez minimes par petites subventions deviendraient plus élevés que la subvention elle-même.

**M. Legros:** En effet.

**M. Robitaille:** Et dans le cadre du Programme d'alphabétisation? On a eu une subvention, dans ma circonscription, de 20,000\$ pour un projet et, si j'ai bien compris le fonctionnement, on dit qu'il y a une évaluation du

[Translation]

**Mme Catterall:** Il s'agit donc d'une somme assez importante, d'où la nécessité d'appliquer de bons contrôles et de connaître le coût administratif de ces 39 millions de dollars.

**M. Jean-Marc Robitaille (Terrebonne):** Thank you, Mr. Chairman.

Do excuse me for being a little late. I would like some specific information from you. You referred to the administration of some \$39 million in grants, is that correct?

**M. Legros:** The \$39 million represents the cumulative value of about 6,000 grants.

**M. Robitaille:** Coming back to the document I have here, there have been some 6,023 grants, is that correct?

**M. Legros:** Yes, approximately.

**M. Robitaille:** And these grants are provided in the context of the Canada Day festivities?

**M. Legros:** No, under all Departmental programs.

**M. Robitaille:** Is the literacy program for which your Department is responsible included in that figure?

**M. Legros:** Yes, it is.

**M. Robitaille:** If I am not mistaken, you mention, in the document you have provided us, some 6,023 grants, 87% of which are for less than \$25,000. Is that right?

**M. Legros:** Yes, that is correct.

**M. Robitaille:** And in the context of the Canada Day festivities, we are talking about 1,391 grants, 97% of which do not exceed \$5,000.

**M. Legros:** Yes, exactly.

**M. Robitaille:** As I understood the questions raised by my colleagues opposite, they seem to be asking whether you had the means of verifying whether the grant money was in fact being used for the purposes for which it was originally provided?

With reference, then, to the 1,391 grants that do not exceed \$5,000, I would like to know what the cost of verifying or auditing the use of this money might be, and whether you do in fact make this kind of check?

**M. Legros:** No. What we do check, however, is whether eligibility criteria are being met.

**M. Robitaille:** I see.

**M. Legros:** That is done before the monies are paid out. After that, though, there is no further verification.

**M. Robitaille:** I guess the costs of conducting such verifications for what are really minimal sums of money would exceed the amount of the grants themselves.

**M. Legros:** Yes, exactly.

**M. Robitaille:** And under the literacy program? In my riding, I believe, a \$20,000 grant has been received for a specific project, and as I understand it, there is an initial project assessment, and then, a subsequent assessment of the

**[Texte]**

projet et, lorsque celui-ci est terminé, il y a quand même une évaluation qui est faite par rapport aux objectifs qui avaient été pré-déterminés lors du dépôt et de la demande du projet. Est-ce que c'est exact?

**M. Legros:** Je pourrais demander à M<sup>me</sup> Lane de répondre à cette question.

**Mme Lane:** Oui, c'est exact. Je pense que vous parlez peut-être de l'aide qui est accordée au groupe avec la subvention du ministre qui demande à avoir, deux mois après, une évaluation du projet, qui veut savoir si les objectifs ont été atteints ou non, etc.

Oui, c'est demandé.

**M. Robitaille:** J'imagine au départ, lorsque vous accordez cette subvention après analyse, qu'entre l'analyse des objectifs, de ce qui va se réaliser à l'intérieur du projet et la somme que vous attribuez il y a une certaine logique ou concordance dans la valeur du travail qui va être fait. Est-ce que je ferais erreur en disant que cela pourrait quand même représenter une forme de vérification assez pertinente quant à l'attribution des fonds?

Vous donnez 20,000\$ pour un projet: vous l'analysez auparavant et, d'après le projet, ce qui est demandé, les activités prévues, etc., vous attribuez 20,000\$. J'imagine que vous avez certains points de référence qui vous permettent de dire que 20,000\$ permettront aux promoteurs de ce projet de réaliser leurs objectifs?

**Mme Lane:** Oui, vous avez raison. Comme mon collègue l'a dit, c'est un prêt-vérification, en quelque sorte.

• 1645

**M. Robitaille:** D'accord. Ce qui veut dire que dans la continuité, si on veut passer à une phase 2 ou si on veut procéder à une phase 3, l'intérêt ou l'approbation que vous pourriez donner à une phase 2 ou à une phase 3 d'un projet dépend beaucoup de l'évaluation que vous allez en faire au niveau de la performance de ce qui s'est fait dans un Premier temps.

**Mme Lane:** Vous avez raison, monsieur.

**M. Robitaille:** Je n'ai pas plus de questions que cela, monsieur le président. Je vous remercie infiniment.

**The Chairman:** Mr. Legros, I wonder if you could explain how the objectives as stated in the estimates documentation are used to identify target groups for grants? How are the objectives used to develop guidelines for approving applications?

**Mr. Legros:** I suppose to answer that question it would be preferable to take an example. Let us take as an example the literacy program. Once the policy of the government vis-à-vis literacy has been announced, a Cabinet document is developed which will establish the parameters of this program. Then we establish, in conjunction with Treasury Board, eligibility criteria that fall within the general conditions of our mandate.

A communications plan would make this program known to interested groups, and thence the normal procedure would be followed for applications for grants and for the approval of those grants.

**[Traduction]**

degree to which the project is meeting the objectives set out in the application. Is that right?

**Mr. Legros:** Perhaps I could just ask Ms Lane to answer your question.

**Ms Lane:** Yes, that is correct. I believe you may be referring to assistance provided to groups under a Minister's grant, whereby an assessment of the project is conducted two months later, in order to ascertain whether the objectives have been met or not.

So the answer is, yes, that is required.

**Mr. Robitaille:** I imagine that when you initially decide to give someone a grant, having done an analysis, there is some link between the stated goals of the project and the amount of the grant; in other words, that the overall value of the project is assessed. Am I wrong in saying that this could be considered a relevant form of verification?

If, for example, you give a \$20,000 grant for a specific project, I suppose the way it works is, you conduct an analysis and, based on the stated goals and activities, you decide to provide \$20,000. I imagine you have certain benchmarks that allow you to determine that \$20,000 is sufficient to carry out such a project, do you not?

**Ms Lane:** Yes, we do. As my colleague mentioned, it is like a pre-audit.

**M. Robitaille:** Agreed. Which means that if you wanted to continue funding a second or third phase, your interest or your granting of funds to a second or third phase of a project would depend on the performance evaluation that had been done in the first phase.

**Ms Lane:** Yes sir, you are right.

**M. Robitaille:** Mr. Chairman, I have no more questions. Thank you very much.

**Le président:** Monsieur Legros, pourriez-vous nous expliquer comment les objectifs fixés dans les prévisions budgétaires servent à identifier les groupes cibles que vous subventionnerez? Comment vos objectifs sont-ils élaborés sous forme de lignes directrices qui vous servent à approuver les demandes de subvention?

**M. Legros:** Il me serait plus facile de vous répondre par un exemple. Prenons le programme de l'alphabétisation. Une fois la politique du gouvernement en matière d'alphabétisation annoncée, le ministère élabore un document au Cabinet qui fixe les paramètres du programme. Ensuite, de concert avec le Conseil du Trésor, le ministère élabore des critères d'admissibilité qui respectent notre mandat global.

C'est par un plan de communication que nous faisons connaître notre programme ensuite aux clients intéressés, après quoi les demandes de subventions suivent la filière normale avant d'être approuvées.

[Text]

**The Chairman:** Who in your department is really responsible for setting those objectives? How are they established?

**Ms Lane:** Mr. Chairman, if I understand your question, the objectives of the program would be established overall, as Monsieur Legros said, by means initially of a submission to Cabinet, which would set the parameters of the program.

**The Chairman:** But someone must be setting the objectives before they go to Cabinet. Who within the department does this?

**Ms Lane:** As with all Cabinet documents, it would be the public servants who would draw up the document. Then it is approved by the minister and submitted to Cabinet as a ministerial document.

**The Chairman:** Let us use for example the objective for the Open House Canada Program, as it is stated in the estimates. It is stated there that it is "to increase knowledge and appreciation among youth, of the diversity of Canadian society".

Is this objective precise enough to be used to measure effectiveness? You can lay out a program, but does it also measure effectiveness?

**Ms Lane:** It can in the sense that if I take the Open House Canada as the example program—the program provides for forum and for exchanges among youth across the country. After these exchanges take place an evaluation form is sent out to each participant which would ask the kinds of questions that are covered in the objectives.

**The Chairman:** And from that they are reviewed. Do changes sometimes emanate from that process?

**Ms Lane:** They could, yes.

**The Chairman:** Does every objective have an element of measurement in it to begin with? Is there a measuring process? When you set out your objectives initially, do you have a provision, or do you take the opportunity always to review it at the end?

• 1650

**Ms Lane:** Yes, we do, in the broad sense. As Mr. Legros has said, we have audits which take place once every five years. We have program evaluations which also take place on a five-or six-year cyclical review pattern. So every five years the program itself is reviewed. Then, as Mr. Robitaille has alluded to, for each project we do ask that there be an evaluation, a report, etc. So there is the macro and the micro.

**The Chairman:** For example, to come back to the Literacy Program, it seeks to reduce adult illiteracy. How is this measured or assessed in processing grant applications to begin with? How do you go about measuring a program, whether it qualifies, in the processing of them?

**Ms Lane:** Within each of the broad objectives that are set out in the main estimates. We also have terms and conditions that are set by the Treasury Board, and we evaluate the applications against those specific terms and conditions. For example, within the all-encompassing objective of the Literacy Program, which is to reduce illiteracy in Canada through a variety of partnerships, we also have several sub-themes, such as supporting research, supporting

[Translation]

**Le président:** Dans votre ministère, qui fixe les objectifs du programme? Comment sont-ils élaborés?

**Mme Lane:** Monsieur le président, si j'ai bien compris la question, les objectifs du programme sont fixés au départ, comme l'a dit M. Legros, dans un document soumis au Cabinet, sous forme de paramètres.

**Le président:** Mais il y a bien quelqu'un dans votre ministère qui élabore les objectifs avant qu'ils soient envoyés au Cabinet, n'est-ce pas? Qui est-ce?

**Mme Lane:** Ce sont les fonctionnaires du ministère qui le font, comme pour tous les documents au Cabinet. Les objectifs sont ensuite approuvés par le ministre, puis envoyés au Cabinet sous forme d'un document du ministre.

**Le président:** Prenons, par exemple, les objectifs du programme «Hospitalité Canada», que l'on retrouve dans les prévisions budgétaires. L'objectif stipule que le programme doit «amener les jeunes à mieux comprendre et à mieux apprécier la diversité canadienne».

Cet objectif est-il vraiment suffisamment précis pour permettre d'en mesurer l'efficacité? C'est peut-être un bien bel objectif de programme, mais suffit-il pour en mesurer l'efficacité?

**Mme Lane:** Tout à fait, parce que dans le cas du programme «Hospitalité Canada», ce programme offre une tribune d'accès aux jeunes et permet des échanges à la grandeure du pays. Une fois les échanges effectués, on envoie un formulaire d'évaluation à tous les participants pour les interroger au sujet des objectifs.

**Le président:** Ce qui vous permet de rajuster votre tir de temps à autre et de modifier vos objectifs, n'est-ce pas?

**Mme Lane:** C'est en effet possible.

**Le président:** Mais au départ, chaque objectif est-il mesurable? Comment faites-vous pour le mesurer? Au début, lorsque vous fixez vos objectifs, vous donnez-vous la possibilité de les revoir à la fin de chaque activité?

**Mme Lane:** Oui, d'une façon générale. Comme M. Legros l'a dit, nous avons des vérifications tous les cinq ans. Nous faisons également une évaluation des programmes qui est cyclique et qui revient tous les cinq ou six ans. Ainsi, tous les cinq ans, le programme fait l'objet d'une révision. De plus, comme M. Robitaille l'a dit, nous exigeons une évaluation, un rapport pour chaque projet. Voilà donc pour les aspects macro et micro.

**Le président:** Revenons, par exemple, au programme d'alphabétisation; comment peut-on mesurer ou évaluer au départ les demandes de subventions? Comment faites-vous pour mesurer un programme, pour déterminer s'il peut bénéficier d'une subvention?

**Mme Lane:** Nous nous fondons sur chacun des objectifs prévus dans les prévisions budgétaires. Nous avons également des conditions à long terme qui sont fixées par le Conseil du Trésor et qui nous servent à évaluer les demandes. Par exemple, dans le cadre du programme général d'alphabétisation, un programme destiné à réduire l'analphabétisme en collaboration avec toutes sortes de partenaires, nous avons également des thèmes secondaires:

**[Texte]**

demonstration projects, supporting public education, and information sharing. So we would look at projects, at applications that come in, to see whether or not they would meet those particular sub-objectives of the program.

**The Chairman:** Where there is no element of measurement of a program, how does the department ensure that the objective is being met there?

**Mr. Legros:** Indeed, Mr. Chairman, some of our programs are difficult to evaluate. Where you deal with the quality of the result as opposed to the quantity of the result, it is always more difficult to evaluate. However, evaluation is a relatively sophisticated technique. The reports that are provided by evaluators to our deputy are studied very thoroughly, and judgments have to be made as to the quality of the program or the objectives met.

**The Chairman:** Are these evaluations internal documents in the department or can they be tabled?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, a copy of each evaluation report is sent to the Office of the Comptroller General, where they maintain a library of such reports.

**The Chairman:** Are they open to the public?

**Mr. Legros:** They may be accessible under the access to information law, yes.

**The Chairman:** You said they may be.

**Mr. Legros:** They are available, yes.

**The Chairman:** Does the minister sign every grant?

**Mr. Legros:** Yes, he does, except for Canada Day, under \$3,000.

**The Chairman:** I would not want to take away his weekend.

Where ministers do sign grants, what procedures are followed by officials to ensure proper accountability to ministers and to Parliament? The minister signs it, and the project continues. What kind of accountability do officials provide then to the minister and to Parliament to make sure it is followed through? That is getting back to the accountability now.

**Mr. Legros:** I am not sure there is a report made on each grant, but there certainly are periodic reports provided to the minister as to how the department has expended funds and how grant funds have been expended.

**The Chairman:** But there is an assessment of the overall program. For example, you might have 3,500 small grants, and the program may be working very well, but you have a couple in there that become blown up in the media as big issues—some of the silly things that happen are good programs once in a while—and it makes the whole program look bad. What do you do in a situation like that to bring about some control?

**[Traduction]**

soutien de la recherche, soutien de projets de démonstration, soutien de l'enseignement public et partage des informations. Nous considérons donc les projets lorsque des demandes nous sont présentées et nous cherchons à déterminer s'ils sont conformes à ces objectifs secondaires du programme.

**Le président:** Quand un programme n'est pas mesuré, comment le ministère s'assure-t-il que les objectifs sont bien respectés?

**M. Legros:** Monsieur le président, il est certain qu'il y a des programmes qui sont difficiles à évaluer. Quand c'est la qualité des résultats et non pas la quantité des résultats qui compte, c'est toujours beaucoup plus difficile à évaluer. Toutefois, les techniques d'évaluation sont relativement complexes. Les rapports qui sont soumis par les évaluateurs à notre sous-ministre sont étudiés très attentivement pour chercher à déterminer si les objectifs sont respectés et dans quelle mesure il s'agit d'un programme de qualité.

**Le président:** Est-ce que ces évaluations sont des documents internes du ministère ou bien peut-on nous les communiquer?

**M. Legros:** Monsieur le président, un exemplaire de chaque rapport d'évaluation est envoyé au bureau du contrôleur général, où une bibliothèque de ces rapports existe.

**Le président:** Est-ce qu'ils sont ouverts au public?

**M. Legros:** C'est possible, aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le président:** Vous dites que c'est possible.

**M. Legros:** Ils sont disponibles, effectivement.

**Le président:** Est-ce que le ministre signe toutes les subventions?

**M. Legros:** Oui, à l'exception de celles consenties pour la Fête du Canada qui font moins de 3,000\$.

**Le président:** Il ne faudrait pas le priver de sa fin de semaine.

Quand les ministres signent des subventions, quelles sont les procédures suivies par les fonctionnaires pour bien informer les ministres et le Parlement envers lesquels ils sont responsables? Le ministre signe et le projet va de l'avant. Par la suite, dans quelle mesure les fonctionnaires tiennent-ils le ministre et le Parlement au courant pour assurer un suivi? Je reviens à la question de la responsabilité.

**M. Legros:** Je ne suis pas certain qu'on prépare un rapport pour chaque subvention, mais des rapports sont remis périodiquement au ministre pour lui expliquer comment le ministère a distribué les fonds dont il disposait et comment les subventions ont été allouées.

**Le président:** Mais l'ensemble du programme fait l'objet d'une évaluation. Par exemple, il peut y avoir 3,500 petites subventions et l'ensemble du programme fonctionnerait de façon très satisfaisante. Cela dit, la presse peut s'emparer soudain d'un ou deux projets, qui prennent des proportions excessives; dans tout bon programme il peut y avoir des ratés qui nuisent à la réputation de l'ensemble. Dans une telle situation, que faites-vous pour reprendre le contrôle?

[Text]

[Translation]

• 1655

**Ms Lane:** It would depend, I guess, on the nature of what you refer to as "the blow-up". If it were a matter of financial accountability, we would, as Mr. Legros has suggested, certainly take a close look at what was going on within that organization. I cannot think of specific examples and it is difficult without, but we would certainly investigate and take a look at what the difficulty was and see if there was any way we could solve the problem, if it is a problem.

**The Chairman:** Or change the procedures.

**Ms Lane:** I suppose one might eventually get to that, but again it would depend on the nature that caused the blow-up. If it were something where one needed to change whole procedures, that is something one might look at.

**The Chairman:** Can you stop the project half-way through if there is a big blow-up on it?

**Ms Lane:** Again, I think it would depend on the reason for the blow-up.

**The Chairman:** But do you have the authority to do so if there were a good reason?

**Ms Lane:** Certainly.

**Mr. Legros:** Yes. In a grant situation it is a little bit more difficult in the sense that by its nature it is unconditional. But there have been cases where the projects have been ended, yes.

**Mr. Wilson:** Mr. Chairman, there are a couple of points I want to follow up on.

There has been some mention of the practicality of some of these grants; Canada Day, for example. There are all sorts of grants for rather petty amounts for balloons and firecrackers and what not. How in the name of God government ever got into the business of doling out those things, I do not know. But that is not your problem, that is ours, and I am frankly ashamed to be part of it. But I am curious in terms of the processing cost for an \$800 balloon grant to some community on Canada Day. What does it cost to handle all the paperwork and get around to spitting the cheque out and dealing with the complaints from the community down the road that only got \$600 and wanted to buy hotdogs instead of balloons? Do you have a handle on the cost of that kind of thing per application?

**Mr. Proulx:** The way Canada Day grants are administered is a different way from other departmental grants. The money is turned over to a committee of volunteers and the committee will study the request and distribute the funds, so that the cost to the department is much less than administering. Furthermore, I would say that we would not finance balloons and crackers and things like that. We would finance other projects than that.

**Mr. Wilson:** I do not have the time today to go into that with you, but I beg to differ.

**Mme Lane:** Cela dépend de la nature de cette «disproportion», comme vous l'appelez. S'il s'agit uniquement de responsabilité financière, comme M. Legros vous l'a dit, nous étudions de très près ce qui se passe dans l'organisme concerné. Je n'ai pas à l'esprit d'exemple précis, ce qui rend les choses difficiles, mais dans un tel cas, nous ferions certainement enquête pour déterminer quelles étaient les difficultés et comment il convenait de chercher à les résoudre, le cas échéant.

**Le président:** Ou encore à changer les procédures.

**Mme Lane:** J'imagine qu'on pourrait en venir là, mais là encore, cela dépend du cas qui a attiré l'attention de la presse. S'il s'avérait nécessaire de changer toutes les procédures, nous pourrions l'envisager.

**Le président:** Pouvez-vous interrompre un projet en cours de route si la presse le monte en épingle?

**Mme Lane:** Là encore, cela dépend des raisons qui ont poussé la presse à agir.

**Le président:** Mais s'il s'agit d'une bonne raison, avez-vous le pouvoir de le faire?

**Mme Lane:** Certainement.

**Mr. Legros:** Oui. Quand il s'agit d'une subvention, c'est peut-être un peu plus difficile car, par sa nature même, une subvention est accordée sans condition. Mais dans certains cas, on a interrompu des projets, c'est exact.

**Mr. Wilson:** Monsieur le président, je veux revenir sur une ou deux choses.

On a mentionné les aspects pratiques de ces subventions; la fête du Canada par exemple. Il y a toutes sortes de subventions qui représentent de très petites sommes, pour les ballons, les pétards, etc. Comment diable le gouvernement s'est-il débrouillé pour qu'on lui donne la responsabilité de ces choses-là, je n'en sais rien. Cela dit, ce n'est pas un problème pour vous, mais plutôt pour nous, et je ne suis pas très fier du rôle que nous avons joué dans cette affaire. Cela dit, j'aimerais bien savoir combien coûtent les démarches pour l'approbation d'une subvention de 800\$ destinée à l'achat de ballons pour la fête du Canada. Combien toutes ces démarches coûtent-elles, à partir de la demande et jusqu'au moment où le chèque est émis, sans parler de la communauté voisine qui en entend parler et qui se plaint de n'avoir obtenu que 600\$ mais qui voulait acheter des hot-dogs, non pas des ballons? Avez-vous une idée des coûts par demande?

**M. Proulx:** Les subventions dans le cadre de la fête du Canada sont administrées différemment des autres subventions du ministère. L'argent est confié à un comité de bénévoles qui étudie les demandes et distribue les fonds, si bien qu'il en coûte beaucoup moins au ministère que s'il devait administrer ces fonds. De plus, je précise que nous ne finançons pas l'achat de ballons, de pétards, etc. Les projets que nous finançons sont d'une autre nature.

**Mr. Wilson:** Je n'ai pas le temps d'approfondir aujourd'hui, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

**[Texte]**

The second area I want to touch on, and Mr. Hovdebo delved into it earlier, is the process as to whether the grant application begins out there somewhere with the general public or whether the seed for it is in fact inside Secretary of State, is internally driven.

There are people who have expressed the thought that much of what Secretary of State does is driven internally. What makes me curious is your indication earlier that one of the distinguishing features of a grant was, I think you used the term "level of comfort", someone used the term "level of comfort". What that infers or tells me is that if you know the people—wink, nudge—then it is fine to dole the money out. In other words, if those who are applying are known to the SDOs, social development officers, then you are plugged in and chances are the application will smooth sailing. Would there be any validity to that kind of rash sort of statement?

**Mr. Legros:** Mr. Chair, I do not believe so. What I mean by "level of comfort" is what follows. If we are dealing with a reputable organization, as you would in private life, for example, if you purchase an item from a reputable dealer you will be much more comfortable with your purchase than if you purchase it at the so-called used car lot. I think that is what I meant by "level of comfort". You get to know the organization. You know the organization is well run by people of integrity, and that is what I implied by "level of comfort" when dealing with certain organizations.

• 1700

**Mr. Wilson:** But if there is an ongoing relationship and business has been done in the past, then clearly, just as in the business world, there would be an inclination to deal with that organization ahead of some others.

**Mr. Legros:** Not necessarily, Mr. Chairman. I believe here that the terms and the criteria are applied each year. They need to be applied by a totally different officer, for example, so that the integrity of the process is maintained in all cases.

**Mr. Wilson:** In Saskatchewan, for example, how many people are employed by Secretary of State? Does anyone know?

**Mr. Proulx:** About 20 staff. We have an office in Regina and one in Saskatoon.

**Mr. Wilson:** A staff of 20.

**Mr. Proulx:** We have four social development officers in each... an assistant regional director, social development, and that is—

**Mr. Wilson:** Can you speak up a bit?

**Mr. Proulx:** On the social development side we would have four social development officers in Regina, plus an assistant regional director, and we would also have four social development officers in Saskatoon.

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, we can provide the exact figure, if you wish.

**Mr. Wilson:** I think you mentioned the term "social development side"—

**[Traduction]**

Je reviens maintenant à une question que M. Hovdebo a soulevé tout à l'heure, celle de savoir si l'idée d'une demande germe parmi le public ou bien si elle a son origine au Secrétariat d'État, si c'est le Secrétariat qui en prend l'initiative.

Certaines personnes nous ont dit qu'à leur avis la plupart des initiatives avaient leur origine au Secrétariat d'État. Je suis curieux de savoir ce qu'il en est car vous avez parlé tout à l'heure d'une caractéristique particulière des subventions, de ce que vous avez appelé le «facteur confort»; ce n'est peut-être pas vous, mais on a parlé tout à l'heure de «facteur confort». J'en déduis que si vous connaissez les gens—petit clin d'œil—you distribuez l'argent allégrement. Autrement dit, si les requêtes viennent de gens que les chargés de projets, les responsables du développement social connaissent, leurs demandes ont de grandes chances d'être acceptées sans difficulté. Est-ce que cette hypothèse assez extrême a un certain fondement?

**M. Legros:** Monsieur le président, je ne le crois pas. Voici ce que je voulais dire quand j'ai parlé du «facteur confort». C'est comme dans la vie de tous les jours, s'il s'agit d'un organisme bien connu, si vous achetez un article à un vendeur bien établi, vous vous sentez plus en sécurité que lorsque vous faites affaire avec un vendeur de voitures usagées. Voilà ce que j'entends par «facteur confort». On finit par connaître un organisme. On finit par savoir qu'il est bien administré, par des gens intègres, et c'est ce que j'ai voulu dire quand j'ai parlé de «facteur confort» dans le cas de certains organismes.

**M. Wilson:** Mais si vous entretenez des relations permanentes avec un organisme, si vous avez déjà traité avec lui, exactement comme dans le monde des affaires, vous avez tendance par la suite à lui redonner la préférence.

**M. Legros:** Pas forcément, monsieur le président. Chaque année nous réappliquons les termes et les critères. Mais par exemple, c'est un autre responsable qui les applique, si bien que l'intégrité du processus ne peut faire de doute.

**M. Wilson:** Par exemple en Saskatchewan, combien y a-t-il d'employés du Secrétariat d'État? Est-ce que quelqu'un le sait?

**M. Proulx:** Environ 20 personnes. Nous avons un bureau à Regina et un autre à Saskatoon.

**M. Wilson:** Un effectif de 20 personnes.

**M. Proulx:** Dans chacun des bureaux, nous avons quatre responsables du développement social, un directeur régional adjoint, développement social, et cela...

**M. Wilson:** Pouvez-vous parler plus fort?

**M. Proulx:** Pour ce qui est du développement social, nous avons quatre responsables à Regina, plus un directeur régional adjoint; nous avons également quatre responsables du développement social à Saskatoon.

**M. Legros:** Monsieur le président, si vous le souhaitez, nous pouvons vous soumettre des chiffres exacts.

**M. Wilson:** Vous avez parlé de l'aspect «développement social»...

## [Text]

**The Chairman:** They are coming at you here from both sides of the table. I am not sure if it is a coincidence or whether it is a—

**Ms Lane:** Mr. Chairman, I am not sure if I should admit it or not, but I used to be the regional director for the department in Saskatchewan, so I have met many of these gentlemen.

**Mr. Wilson:** —an indication of the high level of frustration on the part of constituents in Saskatchewan.

**Mr. Proulx:** We have 23 person-years allocated to the Saskatchewan region.

**Mr. Wilson:** You mentioned the term “social development side”.

**Mr. Proulx:** That is right, because we also have citizenship registration as another operation, plus support and administration staff.

**Mr. Wilson:** In the area, say, of official languages, is that another compartment, or is that part of—

**Mr. Proulx:** That would be part of that.

**Mr. Wilson:** That is in the social development side.

**Mr. Proulx:** That is right. We would have one officer in Regina and one officer in Saskatoon, whose main work would be in the field of official languages.

**Mr. Wilson:** It seems from time to time that there is a fair amount of layering or overlapping—I do not know what the term you will use is, double-funding, double-dipping—where there seem to be a number of sources of funds for certain projects. Some moneys come from Secretary of State and some come from, say, a provincial arm of some sort; and there is section 25 UI and there is federal communications—all sorts of sources of funds. From just casually looking at some of the material it appears that sometimes project costs are rather grandiose, and a quick perusal indicates there are items in there, large items, that one would expect to be eliminated in the ordinary course of things, so that the projects are funded 100% out of the public purse, and probably over-funded. I am wondering what sort of process is undertaken by Secretary of State, for example, to ensure that they are not being overly generous in allocating taxpayers' money towards a particular project.

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, one of the requirements in filling out the application form is that any group must divulge all sources of funds for a specific project. Our contribution or our grant to that organization for that specific project will therefore take into account other sources of financing. If the estimate of the project appears to us to be reasonable, the amount of financing requested may be granted or reduced accordingly.

**Mr. Wilson:** To your knowledge, are there situations where a project is labelled as a certain thing? For example, a museum making an application under a provincial funding project, such as culture and youth grants provincially, is

## [Translation]

**Le président:** On vous attaque de toute part; je ne sais pas si c'est une coïncidence ou bien...

**Mme Lane:** Monsieur le président, je ne sais pas si je dois l'admettre, mais j'ai été jadis directrice régionale en Saskatchewan, ce qui m'a donné l'occasion de rencontrer plusieurs de ces messieurs.

**M. Wilson:** ...si cela témoigne de la frustration des électeurs de Saskatchewan.

**M. Proulx:** Nous avons 23 années-personnes en poste dans la région de la Saskatchewan.

**M. Wilson:** Vous avez parlé du «développement social».

**M. Proulx:** C'est exact, car nous avons également le service d'enregistrement de la citoyenneté et du personnel administratif et de soutien.

**M. Wilson:** Quant aux langues officielles, s'agit-il d'un autre compartiment ou bien cela fait-il partie de...

**M. Proulx:** Cela en fait partie.

**M. Wilson:** Du développement social.

**M. Proulx:** Exactement. Nous avons un responsable à Regina et un autre à Saskatoon qui s'occupent principalement des langues officielles.

**M. Wilson:** J'ai l'impression qu'il y a souvent beaucoup de chevauchement, double emploi, double financement, je ne sais pas très bien les termes que vous utilisez, mais bref, il semble que certains projets soient financés par plusieurs sources. Une partie de l'argent vient du Secrétariat d'État, une partie est fournie par un service provincial quelconque, puis il y a les fonds alloués en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'assurance-chômage, sans parler des Communications fédérales, toute une série de sources de financement. Quand on jette un coup d'œil sur ces documents, on s'aperçoit que les coûts sont souvent excessifs, mais très vite on voit que des postes très importants sont conservés, des postes qui, normalement, devraient être éliminés. Et finalement, ce genre de projet finit par être financé à 100 p. 100 à même les deniers publics, et probablement surfinancé. Que fait le Secrétariat d'État pour éviter d'être trop généreux quand il distribue l'argent du contribuable?

**M. Legros:** Monsieur le président, en faisant une demande, un organisme est tenu, entre autres, de divulguer tout le financement reçu pour le projet en question. Donc, en faisant une contribution ou une subvention, notre ministère tient compte de tout autre financement accordé au projet. Nous octroyons ou réduisons le montant demandé de façon raisonnable, en tenant compte du budget prévu du projet.

**M. Wilson:** À votre connaissance, soumet-on des demandes de financement pour un même projet à plusieurs bailleurs de fonds et sous plusieurs rubriques en même temps? Par exemple, un musée peut faire une demande à une

## [Texte]

labelled under a completely different title federally. It is the same project, but they are called totally different things. The applications are made for the same project in two different jurisdictions under different names.

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, I would answer that question in the same way as I answered the previous question, i.e., we ask that all sources of funds be divulged. However, a project for a museum, for example, would constitute a capital project. It would not be the object of a grant, it would be a contribution. It would therefore be subject to audits and follow-up, so that all these various sources could be brought together.

**Mr. Wilson:** It could be, though, that a museum could be applied for under one program and the project called something else and applied for to a different department of government. That fact remains, does it not?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, we ask that the persons who complete these forms certify that they are complete and that the applications are truthful. If somebody puts in a false application, I am afraid we would have no means of knowing that.

**Mr. Wilson:** From time to time, are projects in fact commenced and moneys expended before there is any approval?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, I presume there could be some cases where a project may have started before the application is sent in, but I would not have knowledge of any per se. Mr. Landry was just saying that if we are not the only source of funds...for example, the project could have started with funding from sources other than the Secretary of State. Our funding would be meant to complement that funding.

**Mr. Wilson:** In the ordinary course of things a project ought not to be...

**Mr. Legros:** It is not to start before we have committed funds, yes.

**The Chairman:** Before I go on to Mr. Bellemare again, I want to consider passage of the subcommittee report put together by your steering committee on April 3 and April 10. All of you have a copy of it and it was tabled with you last day. If there are no questions about it, will someone move the adoption of the report?

**Mr. Bellemare:** I so move.

**Mr. Wilson:** Is it the same document we looked at yesterday?

**The Chairman:** It is the one we changed yesterday to agree with the two amendments we suggested during the course of discussion.

Motion agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

**M. Bellemare:** Tout à l'heure, je parlais de décision politisée. Il faut s'entendre. Je ne parlais pas de décision partisane, mais je pensais, dans le processus, à toute personne qui a participé dans des comités, comme je l'ai fait, où on décide qui va recevoir quoi ou quel groupe va recevoir de l'argent. C'est souvent politisé ou nuancé par nos goûts, nos préjugés et le reste.

## [Traduction]

province en vertu d'un programme culturel ou d'un programme d'activités pour les jeunes, tout en faisant une demande de financement au gouvernement fédéral sous une rubrique tout à fait différente. Il peut baptiser un même projet de deux noms complètement différents; il peut en demander le financement auprès de deux instances gouvernementales.

**M. Legros:** Monsieur le président, ma réponse à cette question est semblable à celle que j'ai déjà donnée à d'autres; nous exigeons des organismes qu'ils divulguent tout financement accordé. Cela dit, la construction d'un musée serait classée comme immobilisation. À ce genre de projet, nous accorderions une contribution plutôt qu'une subvention; les organismes bénéficiaires de contributions sont assujettis à une vérification et à un suivi qui permettent de déceler tout autre financement reçu.

**M. Wilson:** Mais il est toujours possible qu'un musée, par exemple, demande un financement en vertu de différents programmes, auprès de différents ministères ou en décrivant le projet de façon différente, n'est-ce-pas?

**M. Legros:** Monsieur le président, nous demandons aux organismes de déclarer que leur demande est complète et vraie. Malheureusement, il nous est impossible de repérer une demande frauduleuse.

**M. Wilson:** Est-ce qu'il arrive que l'on fasse des dépenses ou entame des projets avant qu'une subvention ne soit accordée?

**M. Legros:** Monsieur le président, je suppose que dans certains cas on peut faire démarrer un projet avant de faire une demande de financement, mais je ne connais pas de cas précis de ce genre. M. Landry disait que si notre ministère n'est pas le seul commanditaire...par exemple, un groupe peut faire démarrer un projet avec un financement antérieur, auquel le financement accordé par le Secrétariat d'Etat serait complémentaire.

**M. Wilson:** Normalement, il ne faut pas entamer un projet...

**M. Legros:** C'est exact...il ne faut pas entamer un projet avant que notre ministère n'y ait accordé les fonds.

**Le président:** Avant de redonner la parole à M. Bellemare, je demande au Comité de se pencher sur le rapport du Sous-comité, rédigé par le Comité directeur les 3 et 10 avril. Vous avez tous une copie de rapport, qui a été déposé lors de la dernière réunion du Comité. S'il n'y a pas de question au sujet de rapport, quelqu'un peut-il proposer son adoption?

**M. Bellemare:** J'en propose l'adoption.

**M. Wilson:** S'agit-il du document que nous avons examiné hier?

**Le président:** Il s'agit du document que nous avons modifié hier en fonction des deux amendements proposés.

La motion est adoptée [Voir le procès-verbal]

**M. Bellemare:** Earlier, I was talking about political decision making. Let me be clear. I was not talking about partisan decisions, but I was thinking about all those people who participate in the process, who sit on those committees, as I have done, and who decide which groups will be funded. Those decisions are often politicized or coloured by people's preferences, prejudices and so forth.

[Text]

[Translation]

• 1710

Vous dites que c'est le ministre qui décide à la fin. Il y a des critères établis par des employés, et il y a des recommandations, j'imagine, faites par ce groupe. Vous avez sûrement des sous-groupes qui font des recommandations. Celles-ci sont acheminées au ministre.

J'ai l'impression que parfois, il y a des décisions un peu politiques dans tout groupe. On peut dire que ces gens ont des préjugés ou sont un peu subjectifs. On peut être sympathiques à certains groupes ou moins sympathiques. Pas parce qu'on n'aime pas la couleur de leurs yeux, mais parce qu'on ne les connaît peut-être pas bien ou qu'on les connaît trop. Ça arrive.

J'arrive donc au niveau du ministre, qui prend la décision. Est-ce que vous avez vu des cas où le ministre a dit non à une recommandation positive?

**M. Legros:** Monsieur le président, je dois m'en remettre à mes collègues. Je ne crois pas, à ma connaissance, que le ministre ait dit non à quelque recommandation que ce soit.

**Ms Shirley Serafini (Assistant Under Secretary of State, Multiculturalism, Department of Secretariat of State):** I understand that does happen from time to time.

**M. Bellemare:** Sur quoi le ministre se baserait-il pour dire non à une recommandation?

**M. Legros:** J'imagine, monsieur le président, que c'est le ministre qui devrait répondre à cette question. Je ne pourrais pas répondre à cette question pour le ministre.

**M. Bellemare:** Bien! Et cela peu importe le parti politique au pouvoir. Nous sommes au Comité des comptes publics, on doit donc regarder l'aspect vérification. C'est vraiment la vérification qui nous intéresse, et on doit s'assurer s'il y a de l'argent du public qui est donné, qu'il soit dépensé à des fins qui correspondent à des décisions prises.

Dans le cas d'un ministre, depuis 25 ans, s'il y a des ministres qui ont refusé des octrois que les employés ou les groupes de travail recommandaient, je me pose des questions et, dans le processus, il y a des choses qui me mettent mal à l'aise. Je me demande: Comment fait-on pour contrôler le ministre? Est-ce qu'il y a eu des moments où un ministre a ajouté de l'argent depuis 10 ans? Je dis 10 ans, parce que ce n'est pas partisan. Depuis 10 ans, dis-je, est-ce que le ministre a ajouté des montants à des octrois?

**M. Legros:** À ma connaissance, non.

**Mme Lane:** Ça peut arriver.

**M. Bellemare:** Ça peut arriver, mais...

**Mme Lane:** Mais je ne me rappelle pas de cas précis.

**M. Bellemare:** Toujours dans le processus, on revient au récipiendaire, le groupe qui a reçu les subventions. S'il a rempli les critères, il a dit qu'il veut faire telle chose et qu'il satisfait aux critères. Qu'est-ce qui empêcherait un organisme de faire une des deux choses? Par exemple, ils demandent de l'argent pour de la danse folklorique. Mais tout à coup, ils changent d'idée une fois qu'ils ont l'argent, et ils vont l'utiliser pour de la sculpture, car c'est aussi de l'art. Qu'est-ce que vous faites pour vérifier?

You say that the Minister is the one who ultimately decides. Your officers determine whether groups have met the established criteria, and I suppose that they also make recommendations. I am sure that there are committees set up to make these recommendations, which are sent on to the Minister.

I have the impression that in any group, there are some decisions that may be politically motivated. It is fair to say that these decision-makers have some prejudices or are somewhat subjective. They may be more or less sympathetic to members of a given applicant group, not because they do not like the colour of their eyes, but because they do not know them very well, or because they know them too well. These things happen.

So the application arrives on the desk of the Minister, who makes the decision. Have you seen cases in which the Minister refused a positive recommendation?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, I must refer to my colleagues here. To my knowledge, the Minister has not refused any recommendation at all.

**Mme Shirley Serafini (sous-secrétaire d'État adjointe, Multiculturalisme, Secrétariat d'État):** Je crois que cela arrive parfois.

**Mr. Bellemare:** On what would the minister base a refusal of a positive recommendation?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, I imagine the Minister would have to answer that question. I could not answer on his behalf.

**M. Bellemare:** Naturally! And that would be the case regardless of what political party were in power. As members of the Public Accounts Committee, we must look at audits. That is our main function, and we must ensure that if public money is granted, it is spent appropriately, according to the decisions made.

With regard to the Minister, if over the last 25 years a Secretary of State has refused grants recommended by the officers or committees in the Department, I would be uncomfortable and I would wonder about the process. I would wonder how to check up on the Minister. Have there been occasions over the last 10 years when a minister has granted extra funding? I use 10 years as an example so as not to be partisan. So, over the last 10 years, has a Minister ever granted extra funding?

**Mr. Legros:** Not to my knowledge.

**Ms Lane:** That can happen.

**Mr. Bellemare:** That can happen, but...

**Ms Lane:** But I do not recall any specific instances.

**M. Bellemare:** Still with regards to the process, let us consider the recipient, the group receiving a grant. If the description of its project has met the criteria, what is to prevent it from doing something else? For example, how do you check whether a group that has requested funding for folk dancing has not suddenly changed its mind, once it received its grant, and using it for sculpture, which is also an art form?

**[Texte]**

**M. Legros:** Monsieur le président, pour cette subvention, rien. Cependant, ils nous soumettent un rapport d'activités. Nous savons donc si les buts ont été atteints ou non.

**M. Bellemare:** Est-ce que, lorsqu'un rapport est soumis, il y a une espèce d'attestation par quelqu'un qui jure que les sommes d'argent ont vraiment servi pour les buts tels que demandés et que l'on n'a pas, en cours de route, changé d'avis?

• 1715

**M. Legros:** C'est un rapport d'activités. C'est un rapport factuel. Mais ce n'est pas un rapport écrit sous serment, c'est sûr. Mais ils attestent que ce qu'ils disent est vérifique.

**M. Bellemare:** Je rôde toujours autour de la question de vérification. C'est cela mon jeu, la vérification.

Vous avez le groupe de danse folklorique qui a reçu un certain montant mais il en dépense seulement la moitié, et il met l'autre moitié en banque, pour une autre journée, une autre activité peut-être.

Ils peuvent, à la longue, bâtir un compte de banque. Pourtant, ils ont fait toutes les activités que vous avez dites. Mais cela leur a coûté moins cher que prévu. Que faites-vous à ce moment-là?

**M. Legros:** Il y a eu des cas où certains organismes, monsieur le président, ont accumulé certaines réserves, mais ces montants-là sont pris en ligne de compte lors d'une demande ultérieure.

**M. Bellemare:** Mais s'ils ont constitué des réserves et qu'on ne peut pas les contrôler? S'ils ne vous disent pas qu'ils ont des réserves?

**M. Legros:** Monsieur le président, cela paraîtrait dans leurs états financiers vérifiés.

**M. Bellemare:** C'est vérifié.

**M. Legros:** Oui. Maintenant, c'est vérifié non pas par le Secrétariat d'État, mais par leur firme comptable, leur vérificateur.

**M. Bellemare:** Est-ce que tout organisme doit envoyer un rapport vérifié par un vérificateur de leur groupe?

**M. Legros:** Oui, c'est un des critères d'éligibilité.

**M. Bellemare:** Vous en avez eu, en 1988-1989? C'est 122,000,000\$ en 1988-1989. Je ne sais pas ce que c'est pour 1990-1991. Est-ce que c'est la même chose?

**M. Legros:** Pour les subventions-contributions?

**M. Bellemare:** Les subventions, oui.

**M. Legros:** C'est un peu plus que cela, oui.

**M. Bellemare:** Un peu plus que cela. Cela me surprend beaucoup que ce soit plus que cela.

**M. Legros:** Pour 1988-1989, le montant des subventions-contributions?

**M. Bellemare:** Oui.

**M. Legros:** Oui, on a le montant exact ici.

**[Traduction]**

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, we do nothing in the case of grants. However, the recipient organizations do submit an activity report to us, so we know whether the group's objectives have been met.

**Mr. Bellemare:** When a report is submitted, is there some kind of sworn statement that the funding has actually been used for these specified objectives and that the group has not changed its mind in the meantime?

**Mr. Legros:** It is an activity report, a factual report, but it is not a sworn statement, of course. Still, groups declare that their statements are true.

**Mr. Bellemare:** I keep coming back to the issue of auditing; that is what I am trying to get at.

Suppose a folk dancing group receives a certain amount of money but only spends half of it and banks the rest for a rainy day, or maybe for another activity.

In the long-run, this group can build up a considerable bank account, while still conducting its stated activities, as you point out. But those activities will have cost them less than the budgeted amount. What do you do in such a case?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, there have been cases in which some groups have accumulated some financial reserves, but those reserves are taken into account in future applications.

**Mr. Bellemare:** But what if a group has built up a reserve without your knowledge? What if the group does not tell you it has a reserve?

**Mr. Legros:** Mr. Chairman, it would show up in the group's audited financial statements.

**Mr. Bellemare:** Those statements are audited.

**Mr. Legros:** Yes. I would like to point out, though, that they are audited not by my Department, but by the group's own auditor or accounting firm.

**Mr. Bellemare:** Is every group required to submit a report that has been audited by its own auditor?

**Mr. Legros:** Yes, that is one of the eligibility criteria.

**Mr. Bellemare:** In 1988-1989, you had \$122 million worth. I do not know what your budget is for 1990-1991. Is it the same amount?

**Mr. Legros:** For grants and contributions?

**Mr. Bellemare:** For grants, yes.

**Mr. Legros:** It is a little higher than that, in fact.

**Mr. Bellemare:** A little higher than that. I am very surprised that it would be higher.

**Mr. Legros:** You were referring to the amount for grants and contributions in 1988-1989?

**Mr. Bellemare:** Yes.

**Mr. Legros:** Yes, we have the exact figure here.

[Text]

**M. Bellemare:** Les subventions étaient de 122,000,000\$ environ.

**M. Legros:** Ce serait à peu près cela. Pour 1989-1990, c'est 152,000,000\$.

**M. Bellemare:** Il y a 152,000,000\$ qui ne sont pas vérifiés. Vous voulez me dire que vous ne pouvez pas engager deux comptables à 50,000\$ chacun qui font du *spot checking* à savoir si les gens trichent ou non? On parle de 150,000,000\$ *grosso modo*. Vous n'avez pas de vérificateurs?

**M. Legros:** La vérification est faite par les vérificateurs de ces organismes-là. Nous acceptons leurs états financiers vérifiés comme étant des documents préparés par des professionnels habilités à le faire et nous y mettons foi.

**M. Hovdebo:** Do you have cross-referencing from department to department? That is, do you not know if the same organization is receiving funding from another department, other than what they provide on the application?

**M. Legros:** That is correct.

**M. Hovdebo:** I know for a fact that some organizations have several applications for different projects in at the same time. Do you have that kind of cross-reference? For instance, a museum might have a historical operation, a language operation, and an exploratory or archaeological dig in progress.

**Ms Lane:** We do, in the sense that we have it before our social development officers make recommendations on specific grants. They conduct a number of consultations within the community and with other organizations. So to use your example, it would be quite likely that the social development officer would check with a number of other organizations that might be likely funders to see whether they knew the organization and were going to approve funding for them, etc.

**M. Hovdebo:** But there is nothing against an organization having several activities funded.

• 1720

I want to talk a little bit about the trail from year to year. The Part III's give us a two-or three-year indication of that item under the estimates. Do you have a year-to-year comparison of an organization that is an accepting organization over a long time?

**M. Legros:** Not really.

**M. Hovdebo:** So for example, we would not be able to determine what the Government of Saskatchewan, Parks and Recreation, got last year or the year before. Is that kind of information available?

**M. Legros:** That is available after receiving funding for a particular application.

**M. Hovdebo:** You would have to look it up for each year?

**M. Legros:** Yes, but it could be available.

[Translation]

**Mr. Bellemare:** Grants amounted to approximately \$122 million.

**Mr. Legros:** That would be about right. For 1989-1990, they amounted to \$152 million.

**Mr. Bellemare:** That means 152 million unaudited dollars. Do you mean to tell me that you cannot hire two accountants at \$50,000 apiece to do spot checks and to determine whether people are cheating? We are talking about \$150,000 or so. Do you not have any auditors?

**Mr. Legros:** The audits are done by the groups' own auditors. We accept their audited financial statements as documents prepared by qualified professionals; we rely on them.

**M. Hovdebo:** Disposez-vous de chiffres sur les subventions accordées par d'autres ministères? À part l'attestation faite sur la demande, vous ne pouvez déterminer si un organisme reçoit un financement d'un autre ministère, n'est-ce pas?

**M. Legros:** C'est exact.

**M. Hovdebo:** Je sais pertinemment que certaines organisations font plusieurs demandes de financement en même temps. Disposez-vous de chiffres sur d'autres subventions accordées? Par exemple, un musée peut chercher des fonds pour ses activités historiques, langagières ou archéologiques—une fouille, par exemple.

**Mme Lane:** Oui, en ce sens que nos agents de développement social font des consultations communautaires auprès d'autres organismes et commanditaires éventuels avant de recommander une subvention. Dans l'exemple que vous avez donné, l'agent de développement social vérifie sans doute auprès d'autres bailleurs de fonds pour en savoir plus long sur l'organisme demandeur et sur le financement disponible d'autres sources.

**M. Hovdebo:** Mais rien n'empêche un organisme de faire financer plusieurs de ses activités.

J'aimerais suivre un peu cette trace d'une année à l'autre. Les parties III nous donnent des indications sur les postes pour une période de deux ou trois ans. Est-ce que vous avez un moyen de comparer les performances d'un organisme d'une année à l'autre quand cet organisme reçoit des fonds sur une longue période?

**M. Legros:** Pas vraiment.

**M. Hovdebo:** Vous ne pourriez donc pas déterminer ce que les parcs et les services récréatifs du gouvernement de la Saskatchewan ont reçu l'année dernière ou l'année précédente. Est-ce qu'on peut trouver ce type d'information?

**M. Legros:** On peut les trouver après que les fonds ont été versés dans le cadre d'une subvention.

**M. Hovdebo:** Et vous seriez forcés de vérifier pour chaque année?

**M. Legros:** Oui, mais il est possible de les retrouver.

## [Texte]

**Mr. Hovdebo:** In 1978, when this committee last considered grants and contributions, they requested that the estimates and the public accounts be established by province and category of use. There is some definition of "category of use" here, but none of "province". Is there any reason for that?

**Mr. Legros:** None except that there is no requirement for it. The information that is available could be reported that way. But it has not been requested in that format.

**Mr. Hovdebo:** I am not sure it is valuable. I just noticed that in the 1978 report it was requested.

A considerable amount of your funds goes to capital grants. Are those contributions only, or do they come under grants as well?

**Mr. Legros:** No, they come under contributions. All capital funding is contributions.

**Mr. Hovdebo:** Is it possible for the grants to be used for capital funding?

**Mr. Legros:** Not to my knowledge.

**Mr. Hovdebo:** So it would be accidental in those cases.

You cover a broad field of activities. Do you have people in the department that are qualified as historians, linguists, environmentalists, or sociologists to evaluate the programs and establish the objectives?

**Mr. Legros:** Yes, we have most of those.

**Mr. Hovdebo:** You have at least a few people in every area, so that you have some kind of expertise available?

**Mr. Legros:** Yes, that expertise is available.

**The Chairman:** The report that was mentioned is dated June 29, 1978, and your committee therefore recommends to Treasury Board. It was not to Secretary of State.

**Mr. Hovdebo:** Oh, I see.

In that report, it also said that the Treasury Board's circular on grants and contributions was inconsistently applied, wrongly interpreted, and substantially ignored. I wonder if we will be putting similar concerns in our report.

Another concern is that you have two groups of expenditures here in your little report, and they do not cover your whole public accounts. You have two sets of grants on official languages: one for \$123 million and one for \$28 million. Now, are there many other departments that would have similar expenditures? Do you handle all of the official bilingualism funding? Or do other departments do some as well?

## [Traduction]

**M. Hovdebo:** En 1978, la dernière fois que ce comité a étudié les subventions et contributions, on avait demandé que les prévisions budgétaires et comptes publics soient établis par province et par catégorie d'utilisation. Je vois ici une définition de «catégorie d'utilisation», mais aucune définition de «provin-ce»? Y a-t-il une raison à cela?

**M. Legros:** Non, sinon que cela n'est pas nécessaire. Les informations disponibles peuvent être communiquées sous cette forme. Cela dit, personne ne les a jamais demandées jusqu'à présent.

**M. Hovdebo:** Je ne sais pas si cela aurait une quelconque utilité, mais j'ai vu qu'on avait réclamé cela dans le rapport de 1978.

Une proportion importante de vos fonds sont consacrés à des subventions d'immobilisation. S'agit-il de contributions seulement ou bien de subventions également?

**M. Legros:** Non, il s'agit uniquement de contributions. Tout ce qui est immobilisation est classé dans les contributions.

**M. Hovdebo:** Est-il possible d'utiliser des subventions à des fins d'immobilisation?

**M. Legros:** Pas que je sache.

**M. Hovdebo:** Cela ne pourrait donc être qu'accidentel.

Vous vous occupez d'une vaste gamme d'activités; est-ce que vous avez au ministère des gens qualifiés, des historiens, des linguistes, des spécialistes de l'environnement ou des sociologues, pour évaluer les programmes et déterminer les objectifs?

**M. Legros:** Oui, dans la plupart des cas.

**M. Hovdebo:** Vous avez au moins quelques personnes dans chaque secteur, vous avez donc un fonds d'expertise?

**M. Legros:** Oui, cela existe.

**Le président:** Le rapport dont on a parlé daté du 29 juin 1978 et contient des recommandations du Comité au Conseil du Trésor. Il ne s'agissait pas du Secrétariat d'État.

**M. Hovdebo:** Je vois.

Dans ce rapport on précisait également que la circulaire du Conseil du Trésor sur les subventions et contributions n'était pas appliquée de façon uniforme, n'était pas toujours bien interprétée et que, très souvent, on n'en tenait guère compte. Je me demande si nous reprendrons ces mêmes observations dans notre propre rapport.

D'autre part, dans votre petit rapport je vois que vous avez deux catégories de dépenses, mais cela ne couvre pas l'ensemble de vos comptes publics. Vous avez deux séries de subventions pour les langues officielles, une de 123 millions de dollars et l'autre de 28 millions de dollars. Est-ce que des dépenses comparables existent dans beaucoup d'autres ministères? Est-ce que vous êtes les seuls à financer le bilinguisme officiel, ou s'il y a d'autres ministères qui le font?

[Text]

[Translation]

• 1725

**Mr. Landry:** For organizations outside the federal Public Service, most grants and contributions would come from Secretary of State. This being said, ever since the new Official Languages Act was enacted, all federal departments have been encouraged in Part VII of the act to take linguistic duality into account when providing grants, contributions or other assistance to groups.

**Mr. Hovdebo:** So that would involve extra expenditure.

Let us look at contributions to post-secondary education. Do you know of any way in which we could check, across the board, as to what other assistance is given to a particular university or post-secondary education?

**Mr. Stewart Goodings (Assistant Under Secretary of State, University Operations, Department of Secretary of State):** Our department is obliged to present a report to Parliament each year on federal and provincial support to post-secondary education. This is the fifth such report, which is made available to all MPs and senators and to the general public. It outlines the funds made available by all the provincial governments as well as by the federal government concerning post-secondary education. But the information is not broken down at the level of individual institutions, only at the level of provinces and of totals.

**Mr. Hovdebo:** And of departments within the federal government?

**Mr. Goodings:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo, the section you brought attention to in your comment is section 24 of that report of June 28, 1978, which says:

In addition to specific concerns within certain government departments, agencies and corporations, government-wide problems were identified. Your Committee found four major areas of concern: that the previous Treasury Board Circular on Grants and Contributions was inconsistently applied, wrongly interpreted or substantially ignored, widespread confusion between grants and contributions is evident and in some cases the terms are used interchangeably;

You will notice that the chairman of the public accounts committee in those days was far more partisan than the one you have now. I must retain that little epistle for future reference when we are discussing reports.

**Mr. Robitaille:** Je vais revenir à la question des Fêtes du Canada. J'en ai vécu l'expérience l'année dernière. Monsieur, vous avez parlé tout à l'heure d'un comité de gens bénévoles formé sur une base régionale. Ce comité reçoit les demandes, en fait une analyse et, j'imagine, vous fait par la suite des recommandations que vous soumettez au ministre. Ou bien est-ce que cela va directement des bénévoles au ministre?

**Mr. Proulx:** Je ne crois pas que cela aille au ministre. C'est approuvé par le directeur régional.

**M. Landry:** Dans le cas d'organismes extérieurs à la fonction publique fédérale, la plupart des subventions et contributions proviennent du Secrétariat d'État. Cela dit, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les langues officielles, on encourage tous les ministères fédéraux, dans la partie VII de la nouvelle Loi, de tenir compte de la dualité linguistique au moment d'accorder des subventions ou de l'aide financière aux groupes qui le demandent.

**M. Hovdebo:** Il s'agirait donc de dépenses supplémentaires.

Regardons d'abord les contributions au niveau de l'éducation postsecondaire. Y a-t-il moyen de savoir si une université ou un établissement d'enseignement postsecondaire aurait reçu de l'aide financière sous une autre forme?

**M. Stewart Goodings (sous-secréttaire d'État adjoint, Opérations universitaires, Secrétariat d'État):** Chaque année, notre ministère doit présenter un rapport au Parlement sur l'aide fédérale et provinciale aux établissements d'enseignement postsecondaire. Nous en sommes maintenant à notre cinquième rapport, rapport que peuvent obtenir tous les députés et sénateurs ainsi que le grand public. Il précise les fonds accordés par les gouvernements provinciaux et fédéral aux établissements postsecondaires. Il n'y a cependant aucune ventilation des sommes accordées aux établissements individuels; on y indique uniquement les montants par province et les totaux.

**M. Hovdebo:** Et les sommes accordées par les différents ministères?

**M. Goodings:** Oui.

**Le président:** Monsieur Hovdebo, vous avez fait allusion à la section 24 du rapport du 28 juin 1978, qui dit ce qui suit:

«En plus de problèmes particuliers à certains ministères, agences ou sociétés de la Couronne, on a constaté qu'il semblait y avoir des difficultés dans l'ensemble des organismes gouvernementaux, dont quatre qui, de l'avis du Comité, étaient particulièrement graves: d'abord, que l'ancienne circulaire du Conseil du Trésor sur les subventions et les contributions est appliquée de façon inégale, mal interprétée ou souvent, pas appliquée du tout, qu'il semble y avoir énormément de confusion quant au sens des termes «subventions» et «contributions», qui sont utilisés à tort et à travers...»

Vous aurez certainement remarqué de le président du Comité des comptes publics à l'époque était beaucoup plus partisan que votre président actuel. Il conviendrait donc que je garde une copie de ce document pour qu'on puisse s'en servir au moment de discuter de nos rapports.

**Mr. Robitaille:** I would like to come back to the Canada Day festivities matter. I had some involvement in this last year. Earlier, you talked about regionally based volunteer committees. I imagine these committees receive the applications, analyse them, and then make recommendations to you, which you then submit to the Minister. Or do the volunteers make their representations directly to the Minister?

**Mr. Proulx:** No, I don't believe it goes directly to the Minister. It is first approved by the regional director.

## [Texte]

**M. Robitaille:** Les subventions données dans le cadre des Fêtes du Canada sont plutôt incitatives. Ce n'est pas le financement majeur du projet. On m'avait même dit qu'il s'agissait de fonds de départ, d'un petit coup de pouce pour partir.

**M. Proulx:** Ce ne sont pas des subventions très importantes.

**M. Robitaille:** Par exemple, dans le cas d'un projet de 4,500\$, il peut y avoir une subvention de 400\$. La proportion est d'environ 10 p. 100.

**M. Proulx:** Cela peut varier selon les projets et selon les régions, mais en général...

**M. Robitaille:** Sur quelle base est-ce que cela peut varier? Est-ce que vous avez un critère précis là-dessus?

**M. Proulx:** Non, je ne crois pas. Cela peut varier dans la mesure où, dans certaines régions, on réussit à obtenir d'autres sources de financement.

**M. Robitaille:** Sur les formulaires, au départ, on doit établir à quel endroit on va aller chercher le financement.

Ma question est simple. Si, pour un projet de 4,500\$, on reçoit 450\$, on peut tout aussi bien recevoir 1,000\$ pour un autre projet de 4,500\$. Je parle de deux projets semblables. Sur quoi vous basez-vous?

• 1730

**M. Legros:** Pour les Fêtes du Canada, on a donné 1,432 subventions pour un total de 2.2 millions de dollars. Donc, la moyenne de la subvention est très petite.

Est-ce qu'il y a une proportion? Je ne le sais pas. On pourrait se renseigner et vous le laisser savoir.

**M. Robitaille:** Ce serait intéressant. J'avais l'impression qu'une certaine proportion était appliquée dans le cas de presque tous les projets, selon l'importance des projets.

Lorsqu'on parle d'une bonne gestion financière et de la vérification, au niveau des mesures de contrôle, on doit être raisonnablement certain que les fonds sont dépensés à bon escient et qu'on ne donne pas plus que ce qu'on est censé donner. On pourrait parler d'autres programmes, parce que les évaluations sont faites en fonction des sommes et que les mesures d'évaluation et de contrôle sont appliquées en proportion des sommes.

Je vais vous demander de faire votre autocritique. Considérez-vous que vos critères, vos mesures de contrôle et vos évaluations à la fin des projets garantissent un très bon contrat, ou si vous avez des idées ou des suggestions pour assurer une meilleure forme de contrôle?

**M. Legros:** En tant que comptable professionnel, je crois que les contrôles qui sont en place au Secrétariat d'État pour les subventions sont sûrement de nature à nous assurer qu'un contrôle adéquat est exercé.

Si j'avais une opinion à énoncer, ce serait qu'il y a probablement un petit peu trop de contrôles. Je reconnaît cependant que, puisque nous gérons des deniers publics, nous nous devons d'être absolument sûrs de l'intégrité du processus.

## [Traduction]

**M. Robitaille:** The grants provided in the context of the Canada Day festivities are really only intended to act as an incentive to people. I do not think they constitute the major source of funding for such projects. I have even been told that these funds are really only supposed to cover start-up costs.

**M. Proulx:** Well, they are not very substantial grants.

**M. Robitaille:** In the case of a \$4,500 project, for instance, the grant given may only be \$400. We are talking about 10% of the total cost.

**M. Proulx:** Well, it does vary depending on the project and the region, but generally speaking...

**M. Robitaille:** But based on what does it vary? Do you have any specific criteria for that?

**M. Proulx:** No, I don't think so. It may vary insofar as groups are able to get other sources of funding in certain regions.

**M. Robitaille:** On the initial application, the potential source of funding must be indicated.

My question is really quite simple. In the case of the project with a total cost of \$4,500, the grant may only be \$450, or it maybe as much as \$1,000. I refer here to two similar projects. On the basis of what criteria do you determine the amount of the grant?

**M. Legros:** For Canada Day festivities, we provided 1,432 grants, for a total of \$2.2 million. So, the average grant is quite small.

As to whether a specific percentage is applied, I really don't know. We can certainly find out and get back to you, though.

**M. Robitaille:** I would be interested in finding out. I really had the impression that a certain percentage was applied in just about all cases, depending on the size of the project.

In terms of sound financial management and proper financial controls, we have to be reasonably certain that the funds are being expended properly and that we are not giving more money than we should be. We could also talk about other programs, because assessments are conducted based on the amount of the grants, just as assessment and control measures are applied relative to the sum being expended.

I would just like to ask you to do some self-criticism for a moment. Do you think that your criteria, your control measures and the assessments you conduct at the end of a project allow you to ensure good value for money, or do you have any ideas or suggestions as to how you could exercise better control?

**M. Legros:** As a professional accountant, it is my view that the controls now in place for grants at the Secretary of State are fully adequate.

If you are asking for my personal opinion, it would be that there are probably a few too many controls. I realize, however, that because we are expending public funds, we have to be absolutely sure of the integrity of the whole process.

## [Text]

**M. Robitaille:** N'est-il pas vrai jusqu'à un certain point que des contrôles trop poussés, par exemple dans le cas de montants de 500\$ ou 400\$ pour des Fêtes du Canada, entraînent des complications? Les gens viennent remplir des formulaires. Déjà ils doivent organiser des Fêtes du Canada. Je trouve merveilleux qu'ils les organisent et qu'ils cherchent du financement, mais s'il leur faut remplir un formulaire et des formules de contrôle, cela peut créer un désintéressement jusqu'à un certain point.

**M. Legros:** C'est possible, parce que la plupart de ces gens-là sont des bénévoles.

**M. Robitaille:** Au niveau du Programme d'alphabétisation, le président vous posait tout à l'heure une question au sujet de l'objectif qui est de lutter contre l'analphabétisme au Canada par des moyens à la fois préventifs et correctifs.

Madame, vous avez répondu en disant: Oui, c'est l'objectif Premier, mais on a aussi des sous-objectifs. Pour arriver à cet objectif, est-ce que vous avez des critères tels que des projets qui visent la sensibilisation, l'identification ou la formation des personnes? J'imagine que vous avez un ensemble de points de repère.

**Mme Lane:** Oui, on a des sous-objectifs, comme je l'ai dit. Je pense à la recherche, à la sensibilisation que vous avez mentionnée, à l'échange d'information, au soutien de projets. Je dois cependant dire qu'on n'appuie pas de services directs. Donc on n'appuie pas de projets d'enseignement.

**M. Robitaille:** Si vous recevez 2,000 demandes et que vous avez assez d'argent pour en approuver seulement 1,500, est-ce que vous avez d'autres critères ou points de repère pour faire la sélection, pour écarter les 500 que vous ne pouvez recommander faute d'argent? Vous avez un ordre de priorités à respecter. Est-ce que vous avez des critères tels que la répartition régionale, par exemple?

**Mme Lane:** Pour le budget de l'alphabétisation ou pour tous les budgets?

• 1735

**M. Robitaille:** Je parle de certains programmes, par exemple les Fêtes du Canada ou Hospitalité Canada. Je crois que vous avez plus de demandes que vous ne pouvez en accepter. Est-ce que vous tenez compte de critères tels que la répartition régionale?

**Mme Lane:** Pour Hospitalité Canada, vous avez raison: on reçoit toujours plus de demandes qu'on peut en subventionner. Donc, on utilise des critères. Par exemple, est-ce une école qui fait un échange auparavant ou si c'est la première fois? Est-ce que cela tient compte de notre priorité d'avoir beaucoup de gens de minorités visibles et de personnes handicapées? Ce sont des choses comme celles-là. On utilise des critères qui peuvent varier d'un programme à l'autre.

**The Chairman:** You will never have any problems finding enough applications when you have money to approve. It seems to be a way of life.

## [Translation]

**Mr. Robitaille:** Is it not true, to a point, that excessive controls—for instance, when providing grants of \$400 or \$500, say, for Canada Day festivities—lead to complications? First of all, people have to fill out application forms, and let's not forget that they are trying to organize something for Canada Day. I think it is wonderful that they are willing to do that and are seeking financial assistance for that purpose, but if they are required to fill out all sorts of forms in order that the government may exercise greater control, it may act as a disincentive.

**Mr. Legros:** Yes, that is possible, because a lot of these people are volunteers.

**Mr. Robitaille:** With respect to the literacy program, the Chairman asked you a question earlier about the goal of the program, which is to fight illiteracy in Canada through both preventive and corrective measures.

I believe your answer, Madam, was that that is indeed the primary goal, but that there are also secondary goals. In order to meet that goal, do you apply any specific criteria, for instance, emphasis on projects that are intended to heighten Canadians' awareness of the problem, to identify people in need or to provide them with the necessary training? I imagine you have a number of benchmarks.

**Ms Lane:** Yes, we do have sub-goals, as I have already mentioned—for instance, research, public awareness, as you mentioned, information exchange and project support. I must say, however, that we do not support services provided to that end. In other words, we do not support projects to teach reading and writing.

**Mr. Robitaille:** If you receive 2,000 applications and only have enough money to approve 1,500, what other criteria might you apply in order to disallow the 500 you don't have enough money to fund? I assume you have certain priorities. For instance, do you apply criteria with respect to regional distribution?

**Ms Lane:** Are you referring to the literacy program budget, or all budgets?

**Mr. Robitaille:** Let us take for instance a program like Canada Day or Open House Canada. I am sure that you have more requests than you can handle. Would one of your criteria be regional distribution, for instance?

**Ms Lane:** In the case of Open House Canada, you're right to say that we always receive more requests than we can handle. Therefore, we must use criteria to be able to choose. For instance, if we receive an application from a school, we try to find out if it is the first time it has sent in a request or if it has already been party to a previous exchange. We also have to ask ourselves if the application will let us reach many members of the visible minorities and many handicapped persons, for instance, as is a priority of ours. Our criteria may vary from one program to another.

**Le président:** Du moment que vous avez de l'argent à donner, vous ne manquerez jamais de demandes: c'est une vérité de La Palice.

**[Texte]**

**Mr. Hovdebo:** I have a very small question. To use a colloquialism, some of these objectives you could drive a Mack truck through and probably get it by. Take voluntary action. This is from Part III:

Technical and financial assistance to voluntary organizations to promote the growth and diversity of the voluntary sector to enhance its independence.

This follows along with Mr. Robitaille's questioning. I know you have criteria, which are class criteria, and so on, but do you have specific criteria within each of these class grants for that particular section?

**Ms Lane:** Yes, Mr. Chairman, we do. For voluntary action specifically, there are specific criteria that must be met by—

**Mr. Hovdebo:** They are written.

**Ms Lane:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Every person out there has them.

**Ms Lane:** That is right, funding guidelines, brochures we give out.

**Mr. Hovdebo:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Legros, I want to thank you and your staff very much for appearing before us today. I think we have had a good session, over two hours. We will be discussing in our steering committee when we will have you back. We certainly thank you for your contributions today. Note that I said your "contributions".

Thank you very much. The meeting is adjourned.

**[Traduction]**

**M. Hovdebo:** J'ai une toute petite question. Certains de vos objectifs sont à ce point vagues que n'importe qui pourrait y répondre, si j'ose dire. Prenez le cas du soutien aux organismes volontaires.

La Partie III des prévisions prévoit que l'on fournit de l'aide technique et financière aux organismes volontaires dans le but de promouvoir leur croissance et leur diversité et d'en accroître l'indépendance.

Ma question est un peu dans la même veine que celle de M. Robitaille. Je sais que vous avez établi des critères pour chaque catégorie, mais à l'intérieur de chacune de ces catégories, avez-vous fixé d'autres critères plus spécifiques?

**Mme Lane:** En effet, monsieur le président. Dans le cas du soutien aux organismes volontaires, il faut répondre à certains critères bien précis...

**M. Hovdebo:** Qui sont spécifiés par écrit?

**Mme Lane:** Oui.

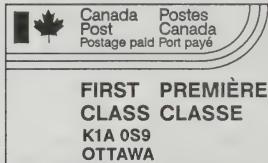
**Mr. Hovdebo:** Et dont n'importe qui peut obtenir la liste?

**Mme Lane:** En effet, puisque les lignes directrices concernant les subventions sont publiées dans des brochures que nous distribuons.

**Mr. Hovdebo:** Merci.

**Le président:** Monsieur Legros, je vous remercie, ainsi que vos collègues, d'avoir comparu cet après-midi. La séance, de plus de deux heures, a certainement été profitable. Notre comité directeur décidera s'il veut vous convoquer à nouveau. Merci de votre contribution de cet après-midi, si j'ose employer ce mot.

Merci beaucoup, la séance est levée.



FIRST PREMIÈRE  
CLASS CLASSE  
K1A 0S9  
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Secretary of State Department:*

Robert Legros, Assistant Under Secretary of State, Management Practices;  
Catherine Lane, Assistant Under Secretary of State, Citizenship;  
Georges Proulx, Assistant Under Secretary of State, Regional Operations;  
Alain Landry, Assistant Under Secretary of State, Official Languages and Translation;  
Stewart Goodings, Assistant Under Secretary of State, University Operations;  
Shirley Serafini, Assistant Under Secretary of State, Multiculturalism.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat d'Etat du Canada:*

Robert Legros, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Pratiques de gestion;  
Catherine Lane, sous-secrétaire d'Etat adjointe, Citoyenneté;  
Georges Proulx, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Opérations régionales;  
Alain Landry, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Langues officielles et Traduction;  
Stewart Goodings, sous-secrétaire d'Etat adjoint, Opérations universitaires;  
Shirley Serafini, sous-secrétaire d'Etat adjointe, Multiculturalisme.

## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Wednesday, May 2, 1990

Chairman: Len Hopkins

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 33

Le mercredi 2 mai 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## Public Accounts

## Comptes publics

## RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. II of the 1988-89 Public Accounts, consideration of controls over grants

## CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, les Comptes publics 1988-1989, Vol. II, étude des contrôles des subventions

## WITNESSES:

(See back cover)

## TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, MAY 2, 1990  
(42)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Geoff Wilson, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Jean-Marc Robitaille, Bob Speller, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*Acting Member present:* Scott Thorkelson replaced Gilbert Chartrand.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Eric R. Adams and Tom Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Raymond M. Dubois, F.C.A., Deputy Auditor General; John Hutchinson, Principal, Audit Operations.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Volume II of the 1988-89 Public Accounts, the Committee resumed consideration of controls over grants.

Raymond M. Dubois made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

The Vice-Chairman presented the Seventeenth Report of the Sub-committee on agenda and procedure as follows:

Your Sub-Committee on Agenda and Procedure met on Tuesday, May 1, and agreed to recommend the following:

- That the meeting with Senior Officials of the Social Sciences and Humanities Research Council, originally scheduled for May 23, now be held on May 29th at 3:30 o'clock p.m., (President and Legal Counsel are out of town on May 23).
- That the meeting with the Coast Guard, originally scheduled for June 20th, be postponed to September 1990.
- That on Tuesday, June 5 at 9:30 o'clock a.m., the Committee invite representatives of the Public Service Alliance of Canada and representatives of the Economists', Sociologists', and Statisticians' Association on the subject of reform in the Public Service.
- That on Wednesday, June 6 at 3:30 o'clock p.m., the Committee invite representatives of the Professional Institute of the Public Service and representatives of the Professional Association of Foreign Service Officers also on the subject of reform in the Public Service.
- That at its next meeting, the Steering Committee consider various issues for a draft report on "Denial of Access to information on Ministers' Travel Expenses".

On motion of Jack Whittaker, it was agreed,—That the Seventeenth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be adopted.

Questioning resumed.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 2 MAI 1990  
(42)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Geoff Wilson (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemarre, Jean-Marc Robitaille, Bob Speller, Jack Whittaker et Geoff Wilson.

*Membre suppléant présent:* Scott Thorkelton remplace Gilbert Chartrand.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Eric R. Adams et Tom Wileman, attachés de recherche.

*Témoins:* Raymond Dubois, F.C.A., vérificateur général adjoint; John Hutchinson, directeur principal, Opérations de vérification.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des contrôles sur les subventions (vol. II des Comptes publics 1988-1989).

Raymond M. Dubois fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Le vice-président présente le Dix-septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure dont le texte suit:

Le Sous-comité du programme et de la procédure se réunit le mardi 1<sup>er</sup> mai et recommande ce qui suit:

- Que le témoignage des hauts fonctionnaires du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada prévu le 23 mai, soit remis au 29, à 15 h 30 (pour cause d'absence du président et du conseiller juridique).
- Que le témoignage de la Garde côtière prévu le 20 juin, soit reporté en septembre.
- Que le mardi 5 juin, à 9 h 30, le Comité entende des témoins de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et de l'Association des économistes, sociologues et statisticiens, relativement à la réforme de la fonction publique.
- Que le mercredi 6 juin, à 15 h 30, le Comité entende, sur le même sujet, des témoins de l'Institut professionnel de la Fonction publique et de l'Association professionnelle des agents du service extérieur.
- Qu'à sa prochaine réunion, le comité directeur dresse les grands lignes d'un rapport sur «Le refus d'accès à l'information nécessaire pour vérifier les frais de déplacement des ministres».

Sur motion de Jack Whittaker, il est convenu,—Que le Dix-septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Laudience se poursuit.

At 5:14 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of  
the Chair.

À 17 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation  
du président.

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

## [Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, May 2, 1990

## [Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 2 mai 1990

• 1534

**The Vice-Chairman:** Order, please.

In accordance with its mandate under Standing Order 108.(3) on volume II of the 1988-89 Public Accounts, the committee is resuming consideration of controls over grants. Our witnesses today are Mr. Raymond Dubois, Deputy Auditor General of Canada; and John Hutchinson, Principal, Audit Operations.

I would like to welcome you gentlemen here. I understand you have a short opening statement.

**Mr. Raymond Dubois (Deputy Auditor General, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

• 1535

In 1976 and 1977 we reported on the results of a government-wide audit of grants and contributions in several departments and agencies. The public accounts committee held a number of meetings on this subject and issued a report with recommendations in June 1978.

A revised Treasury Board policy directive on grants and contributions was issued in November 1977, and the *Guide on Financial Administration* was also subsequently revised to reflect these changes. The new policy went a long way toward addressing our concerns and those of your committee.

Over the course of the following 10 years we continued to examine grants and contributions in individual departments. Our findings have been reported in various chapters and audit notes since that time. A listing of the references to these was recently provided to your committee.

In September 1987 the Treasury Board policy directive on grants and contributions was again revised to deal with further problems that had been observed, such as the need for better cash management.

These changes help to strengthen the control framework for grants and contributions as long as they are respected in practice.

One of the difficulties with grants and contributions is that they are often lumped together in discussions, and the distinction between the two is not always clear-cut.

Je me souviens qu'au moment de la vérification de 1977, ceux qui donnaient des subventions aux arts et à la culture soutenaient qu'ils géraient leurs programmes de subventions comme s'il s'agissait de programmes de contributions mais qu'ils estimaient devoir utiliser le terme «subventions» parce que les bénéficiaires demandaient des subventions et utilisaient eux-mêmes ce terme.

## [Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 2 mai 1990

**Le vice-président:** Je déclare la séance ouverte.

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108.(3) du Règlement, les comptes publics 1988-1989, volume II, le Comité reprend son examen du contrôle des subventions. Nous accueillons aujourd'hui M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général et M. John Hutchinson, directeur principal chargé des opérations de vérification.

Je vous souhaite la bienvenue, messieurs. Si j'ai bien compris, vous voulez nous faire un bref exposé.

**M. Raymond Dubois (sous-vérificateur général, opérations de vérification, bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

En 1976 et en 1977, nous avons présenté un rapport sur les résultats de nos vérifications des subventions et des contributions dans plusieurs ministères et organismes. Le Comité des comptes publics a tenu des réunions à ce sujet et présenté un rapport et des recommandations en juin 1978.

En novembre 1977, le Conseil du Trésor a publié une révision de sa directive d'orientation sur les subventions et les contributions et modifié le Guide d'administration financière pour y inclure les changements apportés à la directive. La nouvelle politique a réglé, dans une large mesure, les questions que nous et votre comité avions soulevées.

Au cours des dix ans qui ont suivi, nous avons continué d'examiner les subventions et les contributions dans chaque ministère. Nous avons fait état de nos constatations dans divers chapitres et diverses notes de vérification depuis 1977. Nous avons d'ailleurs fourni récemment à votre comité une liste de ces renvois.

En septembre 1987, la directive d'orientation du Conseil du Trésor sur les subventions et les contributions a été révisée à nouveau en vue de régler d'autres problèmes que nous avions relevés, par exemple, la nécessité d'améliorer la gestion de la trésorerie.

Ces changements contribuent à renforcer le cadre du contrôle des subventions et des contributions, dans la mesure où ils sont mis en application dans la pratique.

L'une des difficultés en ce qui concerne les subventions et les contributions, réside dans le fait qu'elles sont souvent considérées en bloc. La différence entre les deux ne ressort pas toujours clairement.

I recall that, at the time of our 1977 audit, those giving grants to the arts and culture community argued that they managed their grant programs as if they were contributions. They felt that they had to call them grants because this was what the community expected and the terminology was part of their environment.

## [Text]

Il pourrait être utile de résigner brièvement la différence entre les deux.

Une subvention est un paiement de transfert inconditionnel pour lequel il n'y a pas de comptes à rendre et qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une vérification; toutefois, le droit du bénéficiaire de recevoir une subvention au montant consenti pourrait être vérifié.

Une contribution est un paiement de transfert conditionnel accordé à une fin particulière. Le récipiendaire peut avoir à rendre des comptes et être assujetti à une vérification en vertu de l'entente portant sur la contribution.

Par définition, les contrôles et l'obligation de rendre des comptes sont plus rigoureux pour les contributions que pour les subventions. Cela ne devrait pas être interprété comme signifiant qu'on n'a pas de comptes à rendre dans le cas de subventions. Un ministère qui octroie des subventions peut et devrait vérifier si les bénéficiaires ont droit à une subvention et continuent d'y avoir droit et si le montant est justifié. Ces ministères peuvent aussi demander de l'information aux bénéficiaires quant au montant des dépenses effectuées et sur leur destination.

Il est vrai que la politique sur les subventions stipule qu'aucun contrôle ne peut être exercé sur le type de dépenses effectuées avec les subventions, ce qui ne veut pas dire cependant qu'il est interdit aux gestionnaires d'un programme de demander de l'information sur l'usage qui a été fait de l'argent. S'ils ne savent pas comment l'argent est dépensé, il est difficile de comprendre comment ils peuvent savoir si l'objectif du programme a été atteint.

Comme il y a moins de comptes à rendre pour les subventions, notre bureau soutient depuis longtemps qu'elles devraient être rares et réservées aux situations où elles sont véritablement inconditionnelles ou bien lorsque leur efficacité par rapport au coût est plus élevée. Un exemple que nous aimons donner est la subvention annuelle octroyée à la Légion royale canadienne. Voilà un cas qui peut être décrit comme un don de la nation à des personnes qui ont servi leur pays. Le contribuable ne se soucie pas vraiment de l'usage qui en est fait. Sur le plan conceptuel, c'est l'illustration parfaite d'une subvention. L'objectif est de montrer de la reconnaissance et celui-ci est atteint par le versement de la subvention et non par l'usage qui en est fait.

De même, certains programmes donnent lieu à un grand nombre de versements relativement modestes pour lesquels le coût d'une surveillance ou d'un contrôle aussi étroits que pour les paiements plus substantiels serait injustifié. Je parle ici, par exemple, de certaines subventions accordées par le Secrétariat d'État pour célébrer la Fête du Canada ou bien le programme Bourses Canada d'Industrie, Sciences et Technologie Canada.

## [Translation]

It might be useful to go over the differences between the two.

A grant is an unconditional transfer payment, not subject to being accounted for or audited, but for which eligibility and entitlement may be verified.

A contribution is a conditional transfer payment for a specific purpose, and is subject to being accounted for and audited under a contribution agreement.

By definition, there is better control and accountability for contributions than for grants. This should not be taken to mean that there should be no accountability for grants. A granting department can and should verify both the initial and the continuing eligibility and entitlement of a recipient. A granting department can ask for information from the recipient on how much money was spent and what it was spent on.

The policy on grants does state that no control may be exercised over the types of expenditures for which the grant is used. However, this does not mean that program management is barred from asking for information on how the money was spent. If management does not know how funds are spent, it is hard to see how anyone can know whether the objective of the program is being met.

Because there is less accountability for grants, our office has long argued that grants should be rare, reserved for situations where they are truly unconditional or where they are most cost-effective. An example I like to use is the annual grant to the Royal Canadian Legion. This is a case that can be described as a gift from the nation to recognize a contribution of those who served their country. The taxpayer is not really concerned about how it is used. In concept, this is the ideal illustration of a grant. The objective is to say thanks, and this objective is met in the giving of the grant, not in how it is used.

Or again, some programs have large numbers of relatively small payments where it might not be worth the cost of trying to monitor or control these as closely as other larger payments. Examples would be some of the Canada Day grants in the Secretary of State or something like the Canada Scholarship Program in Industry, Science and Technology Canada.

Nonetheless, grant programs are a feature of our landscape. One of the issues identified at the time of our 1977 audit was the question of when grants are used instead of contributions. Some programs make much heavier use of

Il n'en demeure pas moins qu'il existe des programmes de subventions. L'un des problèmes relevés au moment de notre vérification en 1977 concernait la décision d'octroyer des subventions plutôt que des contributions. Dans le cadre

## [Texte]

grants, including some for relatively large amounts, while others use contributions. The question of why a grant as opposed to a contribution may be an area you might wish to pursue to ensure that public funds are well managed.

Another issue might be the extent to which grants are monitored and evaluated. Because the desire for less monitoring and auditing is often the reason why the grants route is chosen, there may be a natural tendency to less follow-up as to how the money is used. Grants should be limited to circumstances where they are really the best way to deliver a program and should not be used simply to eliminate the requirement for good administration.

Where grants must be used for program delivery, we believe prudent management should mean that there should be a clear objective for the program and it should be evident how any particular grant helps meet that objective. Applications should be assessed against documented selection criteria and decisions should be documented. In other words, there should be a level playing-field for all.

Sound financial practices should be observed. For example, payments should not be in advance of need. Management should follow up on how much is spent and there should be reasonable assurance that funds are used for the purpose intended. There should be a periodic reassessment of the continuing eligibility and need for funds of those who are receiving funding year after year. There should be a periodic assessment of whether the program is accomplishing its objectives. However, we still believe grants should be used rarely and contributions provide better accountability and assurance that third parties are spending the taxpayers' money well.

We would be pleased, Mr. Chairman, to answer any questions you or the members of your committee may have. Thank you.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. Dubois.

**Mr. Speller (Haldimand—Norfolk):** I am a new member, so I am always interested to see how decisions are arrived at and who exactly is making a decision on something like that. Who actually decides if something is going to be a grant or a contribution? Are they being made at lower levels or are they being made by Treasury Board? Why are these decisions being made like that?

**Mr. Dubois:** The submission for the programs has to go to Treasury Board, and most of the authority lies with Treasury Board to decide if a program should be under the grants category or the contribution category. However, there may be cases where delegation is given to the minister of the department to decide that. Once the program is accepted—for instance, in the Department of the Secretary of State you have certain programs that have both grants and contributions. In those cases, the individual classification of the request will be done within the department itself, through the delegation of authority from Treasury Board to the minister to people in the department—

## [Traduction]

de certains programmes, on octroie beaucoup plus de subventions dont certaines d'un montant relativement élevé, et pour d'autres, on accorde des contributions. La raison qui explique l'octroi de subventions plutôt que de contributions est une question que vous voudrez peut-être étudier pour vous assurer que les deniers publics sont bien gérés.

Une autre question pourrait concerner la mesure dans laquelle les subventions font l'objet de suivis et d'évaluations. Étant donné qu'on choisit souvent d'accorder des subventions parce qu'elles nécessitent moins de suivis et d'évaluations, il semble que l'on ait moins tendance à se renseigner ensuite sur l'usage qui est fait de cet argent. Les subventions devraient être réservées aux cas où elles constituent vraiment la meilleure façon de mener un programme et ne devraient pas être utilisées simplement pour alléger la charge administrative.

Lorsque des subventions sont consenties dans le cadre d'un programme, nous estimons qu'une bonne gestion signifie que l'objectif du programme doit être clair tout comme la façon dont la subvention contribue à sa réalisation. Des demandes doivent être évaluées en fonction de critères de sélection consignés et les décisions devraient aussi être consignées. En d'autres termes, les chances devraient être les mêmes pour tous.

On devrait observer de saines pratiques de gestion financière. Par exemple, les versements ne devraient pas être faits plus tôt que nécessaire. Les gestionnaires devraient s'informer des montants dépensés et s'assurer dans la mesure du possible que les fonds sont dépensés aux fins prévues. Périodiquement, s'il reçoit des fonds chaque année, l'admissibilité et les besoins du bénéficiaire doivent faire l'objet d'une réévaluation. Il faut également faire une vérification périodique afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs du programme sont atteints. Il n'en demeure pas moins que nous estimons que les subventions devraient être rares. L'obligation de rendre des comptes est beaucoup plus grande pour les bénéficiaires de contributions, et on est davantage certain qu'ils feront bon usage de l'argent des contribuables.

Nous serons heureux, monsieur le président, de répondre à toutes vos questions. Merci.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Dubois.

**M. Speller (député de Haldimand—Norfolk):** Comme nouveau député, je suis toujours curieux de savoir comment on prend les décisions et qui exactement les prend. Qui détermine en fait s'il s'agira d'une subvention ou d'une contribution? Ces décisions se prennent-elles aux échelons inférieurs ou au Conseil du Trésor? Pourquoi arrête-t-on son choix sur l'une ou l'autre option?

**M. Dubois:** Il faut d'abord présenter une demande de programme au Conseil du Trésor qui décide essentiellement si ce programme prendra la forme d'une subvention ou d'une contribution. Toutefois, il arrive que ce pouvoir soit délégué au ministre d'un ministère. Une fois le programme autorisé, par exemple, au Secrétariat d'Etat, dans le cadre de certains programmes, on accorde des subventions et des contributions. Dans de tels cas, c'est au ministère même par l'entremise de son ministre à qui le Conseil du Trésor a délégué cette autorisation de déterminer la catégorie des demandes.

[Text]

[Translation]

**Mr. Speller:** Are any of these statutory?

**Mr. Dubois:** The statutory grants are decided at the highest level as to whether they are grants or contributions.

**Mr. Speller:** What are the reasons? Why are people going for grants? You outline here and you have outlined in the past reasons why we should not be using grants. In terms of accountability and how you see it, why are they still being done?

**Mr. Dubois:** I do not think I can go through a comprehensive list as to why. When we did the government-wide audit in 1977 we found that there was a very strong tendency to call everything grants. Our own conclusion at that time was that one of the main factors was that grants are much easier to manage because you do not have to follow up on them, you do not have to audit, and the people receiving them are much freer to do what they wish with the funds.

**M. Speller:** Certaines d'entre elles sont-elles prévues par la loi?

**M. Dubois:** Dans le cas d'un programme législatif, c'est au plus haut niveau que l'on décide s'il s'agit de subventions ou de contributions.

**M. Speller:** Pourquoi? Pourquoi décide-t-on d'accorder des subventions? Vous avez expliqué ici et vous l'avez fait par le passé, pourquoi on ne devrait pas avoir recours à des subventions. Si l'on songe à ce que vous avez dit sur les comptes à rendre, pourquoi continue-t-on à avoir recours à ce mécanisme?

**M. Dubois:** Je ne pense pas pouvoir vous en donner une liste complète. Lorsque nous avons effectué une vérification à l'échelle du gouvernement en 1977, nous avons relevé une très forte tendance à tout qualifier de subventions. A l'époque, nous avions conclu que c'était essentiellement parce qu'il est beaucoup plus facile de gérer des subventions puisqu'il n'y a pas de suivi, pas de vérification, et que les bénéficiaires sont beaucoup plus libres de dépenser les fonds comme ils l'entendent.

• 1545

However, when you look into the specifics of different programs of grants there are some very valid reasons for having grants instead of contributions. In certain cases like the one I mentioned, the Canadian Legion, the objective of the grant is to thank the people for what they have done in the past. The action of giving the grant meets the objective, and there is nothing required after that. In other cases where the existence of an activity is in itself the objective of the grant, the mere existence of the activity as long as it continues to fall under the eligibility requirements is sufficient. You do not need to double-check, or audit, or make sure the money is spent exactly in the way it should be.

Par contre, un examen des modalités des divers programmes de subventions révèle que dans certains cas, il est tout à fait justifié d'accorder des subventions plutôt que des contributions. Dans certains cas comme celui que je vous ai cité, celui de la Légion royale canadienne, l'objectif de la subvention est de remercier ces anciens combattants pour ce qu'ils ont fait par le passé. La subvention atteint l'objectif, nul besoin de se conformer à d'autres exigences ensuite. Dans d'autres cas, l'activité en soi peut constituer l'objectif de la subvention, et dans ce cas, à condition que l'activité se déroule et qu'elle continue à répondre aux critères d'admissibilité, cela suffit. Il n'est pas nécessaire dès lors de contrôler, ou de vérifier, ou de s'assurer que l'argent a été dépensé exactement comme prévu.

Un autre exemple, un peu moins clair peut être, serait les petites subventions très nombreuses où dans le cadre d'un programme, vous accordez des milliers de petites subventions. Dans un tel cas, il est moins onéreux de se conformer à la réglementation sur les subventions que sur les contributions.

Another area where it is a little bit less clear covers the small high-volume grants where you have a program and you have thousands of grants of smaller volume. It is less expensive to administer those under the grant regulations instead of the contribution regulations, which are a little bit more demanding.

**Mr. Speller:** I agree. I think we are all looking towards a leaner government and less paperwork, but on the other hand, what are we talking about here are grants that go out that really are not accounted for. Are we talking billions of dollars here; are we talking millions of dollars, are we—

**M. Speller:** J'en conviens. Je pense que nous préconisons tous un gouvernement dégraissé, moins de papeterie, mais par ailleurs, il s'agit en fait ici de subventions versées sans qu'il y ait de comptes à rendre. S'agit-il de milliards de dollars; s'agit-il de millions de dollars, s'agit-il... .

**M. Dubois:** Excusez-moi. Voulez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?

**Mr. Speller:** In terms of those funds that go out to groups like the different research councils, social science and natural science, what sorts of moneys are we talking about here that are under grants that do not have the same controls over them that other funds have?

**M. Speller:** Dans le cas des différents conseils de recherche, celui des sciences humaines et celui des sciences naturelles, combien versons-nous en subventions qui échappent au contrôle qui s'exerce sur les autres types de financement?

[Texte]

**Mr. Dubois:** I cannot answer that specifically by entity. I have some information on some of the entities, but not all of them. Then one has to break it down between the statutory grants and contributions and the non-statutory grants and contributions. The majority of the money goes out through contributions. One of the reasons is that the contributions are larger in general than grants.

Also, within the grants and contributions field you would have to include some of the transfer agreements between the federal government and the provincial governments. Some of them have very large sums, so it is difficult to play with numbers on this. You would also have to go down by entity, go down with a list of programs they have and then see if it is a grant or a contribution.

**Mr. Speller:** I am trying to get an idea of what sorts of numbers we are talking about here.

**Mr. Dubois:** John is telling me here the granting councils come out to about \$500 million in grants, in total.

**Mr. Speller:** That would be the bulk of grants that go out from granting councils?

**Mr. Dubois:** Secretary of State also have significant funds that they give out in grant money. The official languages promotion, education, sport, Canadian studies, citizenship development, these come out to approximately \$85 million in grants. On the other side, the contributions, if I add the official languages education, it is a very large sum. In comparison to the \$85 million, the contributions are \$286 million.

• 1550

**Mr. Speller:** What sorts of differences in auditing procedures are used to audit these granting councils rather than to audit a normal department?

**Mr. Dubois:** We use the same audit approach for the granting councils as we do for departments. We use the comprehensive audit approach, with value for money.

When you audit a grant program, however, the audit is more of a systems-based approach from the granting agency point of view. Once the money is out you cannot go in and look at it as to what happened to it. You can only look at the administration of the program from the granting agency point of view.

**Mr. Speller:** Are they under Treasury Board guidelines?

**Mr. Dubois:** Yes, most of them are, I believe Canada Council is exempt from Treasury Board, but all the other ones fall under Treasury Board regulations and the Financial Administration Act.

**Mr. Speller:** That includes the Social Sciences and Humanities Research Council.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Welcome to the committee, sir. It is a pleasure to have you here.

[Traduction]

**M. Dubois:** Je ne saurais vous répondre précisément, par organisme. J'ai ici quelques renseignements sur quelques organismes, mais non sur tous. Il faut faire une ventilation entre les subventions et contributions législatives et non législatives. C'est sous forme de contributions que nous versons le plus d'argent, notamment parce que dans l'ensemble, celles-ci sont supérieures aux subventions.

Au titre des subventions et contributions, il faut également inclure dans certains cas, les paiements de transfert accordés aux gouvernements provinciaux. Dans certains cas, ces paiements représentent des sommes considérables et il est donc difficile de vous en donner les montants. Il faut donc chercher par organisme, par programme et ensuite déterminer s'il s'agit d'une subvention ou d'une contribution.

**M. Speller:** J'essaie d'avoir une idée de l'ordre de grandeur.

**M. Dubois:** John me dit que les conseils subventionnaires accordent, au total, environ 500 millions de dollars en subventions.

**M. Speller:** Cela représente l'ensemble des subventions accordées par ces conseils?

**M. Dubois:** Au Secrétariat d'État, des crédits considérables sont également versés sous forme de subventions. La promotion des langues officielles, l'éducation, le sport, les études canadiennes, la promotion de la citoyenneté, tous ces secteurs représentent environ 85 millions de dollars en subventions. Par ailleurs, au titre des contributions, si l'on tient compte de l'éducation en langues officielles, le budget est énorme. En effet, comparées aux 85 millions de dollars donnés en subventions, les contributions se chiffrent à 286 millions de dollars.

**M. Speller:** Lorsque vous faites la vérification de ces conseils subventionnaires, jusqu'à quel point vos méthodes diffèrent-elles de celles que vous utilisez dans la vérification d'un ministère ordinaire?

**M. Dubois:** Nous utilisons dans les deux cas la même procédure de vérification. Nous effectuons une vérification intégrée fondée sur le principe de l'optimisation des ressources.

Toutefois, dans le cas d'un programme de subventions, la vérification porte plutôt sur les systèmes en place au conseil. En effet, une fois l'argent versé, vous ne pouvez pas aller voir ce qu'on en a fait. Vous pouvez uniquement examiner l'administration du programme du conseil subventionnaire.

**M. Speller:** Les conseils sont-ils assujettis aux directives du Conseil du Trésor?

**M. Dubois:** Oui, dans la plupart des cas. Je pense que le Conseil des arts en est exclu, mais tous les autres sont assujettis aux règlements du Conseil du Trésor et aux dispositions de la Loi sur l'administration financière.

**M. Speller:** Y compris le Conseil de recherches en sciences humaines.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur. Nous sommes très heureux de vous accueillir ici.

**[Text]**

Let me ask you, first of all, a broad question that I certainly get asked a lot. It is one that I think is asked constantly through the media and otherwise. I do not know whether it is within your purview to answer.

In dealing with grants and contributions, can you tell me whether taxpayers as a whole get value for their money, from what you have seen within the area of your audit of grants and contributions?

**Mr. Dubois:** That, Mr. Chairman, is a very big question. I do not think I can answer globally. In the course of our audits in the last 10 years, when we look at a grant program or a contribution program we naturally look at the ways devised by the agency or department to measure the effectiveness of the total program as to how it is giving value for money to the taxpayer of Canada. In many cases we find that there is a weakness from that point of view. The evaluations are not done as systematically as we think they should be. In other cases the departments have done the basic work. They have done some evaluation, and the results in those cases seem to be quite positive.

It is very difficult to answer your question in a global fashion. Again, we could do that on a specific program basis only after we have audited one of those. We have been doing that over the years but I would have to dig out the past annual reports to get the answer to your question.

**Mr. Whittaker:** One other thing you have addressed in your audits is the assessing of program effectiveness. I assume that to some extent this is aimed at the broader question I have just put. Would that be a correct assessment of that program effectiveness?

**Mr. Dubois:** Yes, it is, Mr. Chairman, exactly that.

**Mr. Whittaker:** In your 1981 audit you talked about—and I refer you specifically to paragraph 2.103 of the AG report, 1981—the final sentence was:

However, in a number of program areas, procedures for assessing effectiveness were either unsatisfactory or absent.

A number of years have passed since 1981. In your 1988 report you talked about project follow-up. Under paragraph 20.232, AG report 1986, you reported that, of 46% of cases reviewed, complete follow-up had not been done. A recent audit, AG report 1988, found that this percentage had declined to 18%. Does the project follow-up relate to assessing program effectiveness? Is it fair to link your 1988 with your 1981?

**Mr. Dubois:** The 1981 comment was a more generic comment on grants and contributions in support of research and development. At that time we had done what we call a government-wide. We went through various research granting programs throughout the government, and those comments were related to those particular research programs.

**[Translation]**

Permettez-moi tout d'abord de vous poser une question d'ordre général qu'on me pose souvent. C'est également une question que l'on pose constamment dans les médias et ailleurs. Je ne sais pas si c'est de votre domaine.

En ce qui concerne les subventions et contributions, pouvez-vous me dire, d'après ce que vous avez relevé lors de vos vérifications des subventions et contributions, si le contribuable rentre dans ses frais?

**M. Dubois:** Monsieur le président, voilà une question très générale. Je ne pense pas pouvoir vraiment y répondre. Évidemment, depuis 10 ans, dans le cadre de nos vérifications des programmes de subventions ou de contributions, nous examinons tout naturellement les mécanismes mis en place par l'organisme ou le ministère afin d'évaluer l'efficacité du programme global du point de vue de l'optimisation des ressources. Souvent, nous relevons une faiblesse à ce niveau. Les évaluations ne sont pas toujours aussi systématiques que nous le souhaiterions. Dans d'autres cas, les ministères ont déjà fait le travail de base, ont fait quelques évaluations dont les résultats semblent très positifs.

Il est très difficile de vous répondre en ce qui concerne l'ensemble. Là encore, nous pourrions faire l'évaluation d'un programme précis uniquement après avoir procédé à la vérification d'un de ces organismes. Au fil des ans, nous en avons effectué, mais il me faudrait fouiller dans les rapports annuels passés pour pouvoir répondre à votre question.

**M. Whittaker:** Dans vos vérifications, vous vous êtes également penché sur l'efficacité des programmes. Je présume que vous cherchez ainsi à évaluer la situation dans une optique plus générale, ce à quoi je m'intéresse. Est-ce bien ce que vous entendez par l'efficacité d'un programme?

**M. Dubois:** Oui, en effet, monsieur le président, exactement.

**M. Whittaker:** Dans votre rapport de vérification de 1981, vous parlez—and I songe expressément au paragraphe 2.103 de votre rapport—la dernière phrase:

Toutefois, dans plusieurs secteurs de programmes, nous avons constaté que les procédés d'évaluation de l'efficacité étaient soit insatisfaisants, soit inexistant.

Plusieurs années se sont écoulées depuis 1981. Dans votre rapport de 1988, vous parlez du suivi des projets. Or, au paragraphe 20.232 du rapport du vérificateur général de 1986, vous signalez que vos vérifications révèlent qu'aucun suivi n'a été fait dans 46 p. 100 des cas examinés. Plus récemment, dans le rapport du vérificateur général de 1988, ce pourcentage serait tombé à 18 p. 100. Le suivi est-il lié à l'évaluation de l'efficacité des programmes? Avez-vous raison d'établir un lien entre vos observations de 1988 et vos observations de 1981?

**M. Dubois:** Les observations de 1981 étaient d'ordre plus général et portaient sur les subventions et contributions à la recherche et au développement. Nous avions examiné la situation à cet égard dans l'ensemble du gouvernement. Nous nous étions penchés sur les divers programmes de subventions à la recherche à l'intérieur du gouvernement et nos observations valaient pour cette situation précise.

## [Texte]

The 1988 comment you are referring to is a comment that is specifically addressed to the Social Sciences and Humanities Research Council.

**Mr. Whittaker:** Right, but in a broader spectrum, is it a trend that there are increasing audit functions or assessing of program effectiveness? What I am trying to get at is an overall global look at our grants and contributions as to whether we are coming somewhere or whether in fact we still have an awfully long way to go.

**Mr. Dubois:** I cannot answer your question in the global sense. On the example you have chosen in 1988 of the Social Sciences and Humanities Research Council, I think the comment there is positive in that they did improve and they are going in the right direction.

In reference to the 1981 research and development area, I cannot answer that. We always like to think the system is improving and that people respond to the observations and recommendations that we make and they do it positively, but unless we redo the same type of exercise it is difficult to answer your question. We can only do it piecemeal.

**Mr. Whittaker:** Okay. So you are not able to give me an idea of whether in fact, in the global sense, all grants and contributions... You are saying you hope that it is in fact, but is it a trend that you have seen in auditing the various areas of grants and contributions?

**Mr. Dubois:** In general, I cannot say. In specific cases, in the one we mentioned, there was an improvement; in another case that I believe you have which deals with CEIC in 1986, we noted there was a slippage in the other sense on the job creation grants program. I just cannot answer it in a global fashion.

**Mr. Whittaker:** Specifically, let us just refer to 1988. I believe that was social sciences, with the obvious improvement there, from perception from the area of the Auditor General's department. Is 18% a reasonable number, or what is the area you would prefer to shoot for as far as follow-up goes?

**Mr. Dubois:** It is a difficult question as to how near perfection one expects the system to go, because as you near that 100% perfection mark you are becoming much more costly in your efforts to do it. In this case we were quite pleased because there was a significant improvement from 46% to 18%. Ideally, we would hope that this is down very low. I cannot state a percentage. From where we stand we have to report the facts, and it is perhaps a committee like this that would pronounce itself as satisfied or not as to the effort being given.

**Mr. Whittaker:** That is what I am looking at from you: is 18% satisfactory in your mind? It is obvious from the answer you are giving me that 18% is not satisfactory, that you would like to see it lower than that. But it varies from area to area, I would assume.

**Mr. Dubois:** Yes, and it would depend on the volume and the type of program. I do not really know. If you asked me for a gut response, I would say below 10 would be more acceptable. But that would have to depend on the cost of bringing it below 10. We would also have to look at that.

## [Traduction]

Les observations de 1988 auxquelles vous faites allusion visent de façon plus limitée le Conseil de recherches en sciences humaines.

**M. Whittaker:** De façon générale, y a-t-il plus de fonctions de vérification ou d'évaluation de l'efficacité des programmes? J'essaie simplement de voir si dans l'ensemble nous faisons des progrès au chapitre des subventions et des contributions ou si nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

**M. Dubois:** Je ne peux pas répondre à votre question de façon générale. Dans l'exemple de 1988 que vous avez cité, celui du Conseil de recherches en sciences humaines, les observations sont positives; le conseil a amélioré sa façon de faire et s'est engagé dans la bonne voie.

Pour ce qui est des observations de 1981 sur la recherche et le développement, je ne suis pas en mesure de répondre. Nous osons croire que le système s'améliore et que les gens réagissent de façon positive à nos observations et à nos recommandations, mais à moins de refaire le même exercice, il nous est difficile de répondre. Nous ne pouvons nous prononcer que cas par cas.

**M. Whittaker:** Très bien. Vous n'êtes donc pas en mesure de me dire si, dans l'ensemble, toutes les subventions et les contributions... Vous espérez qu'il y a eu amélioration, mais avez-vous pu le constater lors de vos vérifications des divers programmes de subventions et de contributions?

**M. Dubois:** De façon générale, je ne peux pas vous le dire. Dans certains cas, comme dans celui qui a été cité, il y a effectivement eu amélioration; dans d'autres, par exemple, dans celui de la CEIC en 1986, dont vous avez le rapport, il y a eu régression dans une certaine mesure au niveau du programme de subventions à la création d'emplois. Je ne peux pas me prononcer de façon générale.

**M. Whittaker:** Parlons de 1988, si vous le voulez bien. Si je comprends bien, selon le bureau du vérificateur général, il y a eu amélioration au niveau des sciences sociales. Cependant, est-ce que 18 p. 100 est un pourcentage raisonnable? Sinon, quel pourrait être le pourcentage-cible en ce qui concerne le suivi?

**M. Dubois:** Il est difficile de dire quel niveau de perfection le système devrait atteindre, parce que plus l'effort est prononcé, plus les frais sont élevés. Dans ce cas, nous sommes heureux des résultats; le pourcentage est passé de 46 à 18 p. 100. Nous souhaiterions évidemment que le pourcentage soit le plus bas possible. Nous ne pouvons en indiquer un en particulier. Nous nous contenterons de signaler les faits; c'est à un comité comme celui-ci de déterminer si c'est satisfaisant ou non.

**M. Whittaker:** Justement, je veux savoir si, à votre avis, 18 p. 100 est satisfaisant. Il semble que ce ne soit pas le cas, d'après ce que vous avez dit, que le pourcentage pourrait être encore plus bas. Cela dépend des cas, je suppose.

**M. Dubois:** Oui, et aussi de l'importance et du type de programme. Je ne peux pas vous donner de réponse plus précise. Personnellement, je vous dirais que moins de 10 p. 100 serait plus acceptable. Il faudrait cependant voir ce qu'il en coûterait pour ramener ce pourcentage à ce niveau-là. C'est un facteur dont il faudrait tenir compte.

[Text]

[Translation]

• 1600

**Mr. Whittaker:** I want to talk about grants as opposed to contributions in the follow-up area. Again, I am asking for a generic response rather than a specific response, and I understand the difficulty with that. Is there a better follow-up in the area of contributions than there is in grants?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, I will be going from memory here. I do not believe the contribution sector is better. The monitoring, follow-up and audit requirements are part of the terms and conditions of managing a contribution program. In that sense we tend to expect more from the management of a contribution program. Relatively speaking, we find the same types of weaknesses on both sides—contribution management or grant management.

However, it does not mean the same thing, because the basic requirements are not the same for the two types of programs. But we find weaknesses on both sides of the situation.

**The Vice-Chairman:** Mr. Whittaker, could I interrupt for a moment? We have a report from the Subcommittee on Agenda and Procedure. While we have sufficient numbers, I would appreciate it if someone would move that the report be accepted.

Motion agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

**Mr. Whittaker:** Another area I would like to get into briefly is the 1988 Auditor General's report, specifically paragraph 20.232 dealing with social services. You discussed a review of terminated major projects. As of April 1988, you stated that no review of completed projects had been done. Has there been any follow-up since that time, and if so, what was the result of that follow-up?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we have done no further follow-up. When we do these audits the practice of the office is to follow up two years afterwards. When we go back and do a full audit in the next cycle we will pick it up. We do only one follow-up after two years, and we have not done one recently.

**M. Eugène Bellemare (député de Carleton—Gloucester):** Merci, monsieur le président.

Monsieur Dubois, dans votre exposé, à la page 3 du texte français et à la page 2 du texte anglais, à l'avant-dernier paragraphe, à la dernière phrase, vous dites, et je lis le texte français:

• 1605

La raison qui explique l'octroi de subventions plutôt que de contributions est une question que vous voudrez peut-être étudier pour vous assurer que les deniers publics sont bien gérés.

Pourriez-vous élaborer sur ce sujet?

**M. Whittaker:** Maintenant, pour ce qui est du suivi, j'aimerais m'attarder aux subventions plutôt qu'aux contributions. Je vous demande encore une fois une réponse plutôt générale, et je sais que la chose n'est pas facile pour vous. Le suivi est-il meilleur pour les contributions que pour les subventions?

**M. Dubois:** Je dois me fier à ma mémoire pour répondre à cette question, monsieur le président. Je ne pense pas qu'il soit meilleur pour les contributions. Les exigences relatives au contrôle, au suivi et à la vérification font partie des modalités et conditions s'appliquant à l'administration des programmes de contributions. C'est la raison pour laquelle nous avons tendance à être plus exigeants en ce qui concerne l'administration des programmes de contributions. Cependant, compte tenu de tous les facteurs, nous relevons les mêmes faiblesses d'un côté comme de l'autre—au niveau de l'administration des contributions et au niveau de l'administration des subventions.

La situation est à peu près la même dans un cas comme dans l'autre. Il reste que les exigences de base ne sont pas les mêmes pour les deux catégories de programmes.

**Le vice-président:** Puis-je vous interrompre, brièvement, monsieur Whittaker? Nous sommes saisis du rapport de notre sous-comité du programme et de la procédure. Comme nous sommes maintenant en nombre suffisant, j'aimerais bien que quelqu'un propose que nous l'adoptions.

La motion est adoptée [Voir les *Procès-verbaux et témoignages*]

**M. Whittaker:** Je voudrais également parler brièvement du rapport de 1988 du vérificateur général, particulièrement du paragraphe 20.232 portant sur les services sociaux. Vous y faites allusion à un examen des principaux projets qui ont pris fin. En avril 1988, vous indiquez qu'il n'y avait toujours pas eu d'examen des projets terminés. Y a-t-il eu un suivi depuis, et si oui, quels en ont été les résultats?

**M. Dubois:** Nous n'avons pas effectué d'autres suivis, monsieur le président. Pour ces vérifications, nous avons l'habitude d'attendre que deux ans se soient écoulés. Nous procéderons maintenant à une vérification complète lors de notre prochain cycle. Nous devons attendre deux ans, et nous n'avons pas encore engagé le processus.

**M. Eugène Bellemare (Carleton—Gloucester):** Thank you, Mr. Chairman.

In your statement, Mr. Dubois, page 3 of the French text and page 2 of the English text, in the second last paragraph, last sentence, you point out the following, and I am quoting the French text:

The question of why a grant as opposed to a contribution may be an area you might wish to pursue to ensure that public funds are well managed.

Could you elaborate on that?

## [Texte]

**M. Dubois:** Oui, monsieur le président. Les raisons pour lesquelles on a ajouté cette remarque aux notes d'ouverture c'est ceci. Premièrement, si je retourne en 1977, comme je l'ai mentionné, il y avait une tendance très prononcée à utiliser l'avenue des subventions plutôt que des contributions. À notre point de vue, cette façon de faire affaiblissait le contrôle sur les fonds publics.

Depuis ce temps, au cours des années, nous n'avons pas fait d'études à l'échelle gouvernementale, par contre nous avons fait beaucoup de vérifications dans les différents ministères. À quelques reprises, on a rencontré des situations où, à notre point de vue, la justification de gérer un programme sous l'octroi de subventions plutôt que de contributions n'était pas suffisante. Certains de ces programmes auraient dû être gérés comme contributions et permettre un contrôle administratif un peu plus serré.

**M. Bellemare:** Pour continuer, je cite encore la première phrase du prochain paragraphe:

Une autre question pourrait concerner la mesure dans laquelle les subventions font l'objet de suivis et d'évaluation.

Pourriez-vous expliquer cela?

**M. Dubois:** C'est la même idée qui continue. Si vous avez l'occasion de regarder un programme de subventions, en considérant d'abord l'objectif du programme, dans bien des cas, la seule façon de savoir si les objectifs du programme sont rencontrés c'est de vérifier si les subventions ont l'effet qu'on voudrait qu'elles aient. Dans certains cas, on voit difficilement la gestion du programme le faire sans procéder à des suivis et nécessairement, à une évaluation de ce qui se passe. Alors, on suggère que même si on accepte qu'un programme soit fait en guise de subventions, il y a quand même une responsabilité de savoir si les objectifs du programme sont remplis et de quelle façon la gestion du programme accomplit cette tâche.

Si vous parlez aux entités qui utilisent les programmes de subventions, on suggère que vous posez des questions sur la façon qu'ils s'assurent que l'objectif soit rempli. Si on utilise un mode de subventions où on n'a pas de droit de regard ou le droit de demander des compte rendus ou de faire des vérifications, de quelle façon peut-on savoir que l'argent déboursé par les fonds publics remplit les objectifs pour lesquels on a défini le programme?

**M. Bellemare:** Un peu plus loin, vous parlez de versements et vous suggérez que les versements ne devraient pas être faits avant que ce soit nécessaire. Ce qui est intéressant, parce que j'imagine qu'il y a des organismes qui ont une subvention pour un projet et reçoivent des sommes d'argent assez tôt pour les déposer en banque et accumuler des intérêts à leur bénéfice. On leur donne de l'argent à l'avance pour rien. Comment contrôle-t-on cette question?

## [Traduction]

**Mr. Dubois:** Yes, Mr. Chairman. The reason I added that remark to my opening remarks is this. In 1977, as I indicated, there was a marked tendency to use grants as opposed to contributions. In my opinion, this practice reduces government control over public funds.

In the years since, there have been no government-wide audits although we did audit various departments. On several occasions, we found situations where we felt there was insufficient evidence to warrant the use of grants rather than contributions in managing programs. Some programs could have been managed more prudently using contributions, which allow for tighter control over program funds.

**Mr. Bellemare:** I go to the first sentence of the following paragraph, which reads as follows:

Another issue might be the extent to which grants are monitored and evaluated.

Please explain.

**Mr. Dubois:** I was simply pursuing the same idea. If you examine a grant program in light of its objectives, you will probably note that the only way of ensuring that those objectives have been met is by checking whether the grants awarded have had the desired effect. In some cases, the program cannot be properly managed without follow-ups and periodic assessments. What we are suggesting is that the use of grants to deliver a program does not relieve officers of their responsibility to ensure that program objectives are being met and that the program is prudently managed.

If you have the chance to do so, we recommend that you question the departments and agencies who use grant programs on what they do to ensure that program objectives are being met. If grants are being awarded as unconditional transfer payments, not subject to being accounted for or audited, what steps are they taking to monitor whether the public funds granted are being used for the purposes intended under the program?

**Mr. Bellemare:** A little later in your presentation, you stated that payments should not be made in advance of need, a point which I find interesting. I imagine that there are organizations who apply for a grant to finance a project and receive the funds early enough to be able to deposit them at the bank and collect the interest. Grants are being paid out in advance for no reason. How can we control that?

[Text]

[Translation]

• 1610

**M. Dubois:** Monsieur le président, J'ai mentionné ailleurs, dans l'énoncé du Conseil du trésor, qu'il n'y a pas nécessité de donner la contribution dans un montant total. Il faut analyser les besoins du récipiendaire de la contribution et peut-être échelonner les paiements au cours de l'année pour que les paiements soient à la mesure des besoins de l'organisation qui reçoit la contribution.

La plupart des subventions sont payées d'un coup. Si telle subvention est payée au début de l'année et qu'on parle de centaines de millions de dollars pour les subventions, il y a certainement un effet sur le niveau de caisse gouvernemental. Il y a lieu de bien gérer la caisse du gouvernement. Si le gouvernement doit emprunter de l'argent pour payer des subventions, cette façon de faire ajoute un coût additionnel qui est caché d'une certaine façon. Comme vous le dites, l'entreprise qui reçoit l'argent peut l'investir et s'en servir beaucoup plus tard au cours de l'année. Alors, la subvention est un peu plus grande parce qu'ils ont bénéficié de l'intérêt sur l'argent.

Le gestionnaire du programme devrait déboursier les fonds lorsqu'ils sont réellement nécessaires, et pas nécessairement les déboursier d'avance.

**M. Bellemare:** J'apprécie votre recommandation. J'imagine qu'elle s'appliquerait à un groupe qui a une activité particulière. Vous avez d'autres groupes, cependant, disons des groupes culturels qui reçoivent des subventions chaque année. Après un certain temps, ces groupes deviennent assez bien organisés au point où la communauté dépend beaucoup des activités et engage des animateurs quasiment d'une façon permanente, des animateurs qu'ils réengagent à contrat chaque année selon leur programme, si c'est un programme d'été ou d'hiver.

Puisque ces groupes préparent des budgets de façon continue, est-ce que le gouvernement ne devrait pas garantir des octrois pour un temps défini—pas indéfini—pour que les gens puissent avoir un programme et budgéter en n'attendant pas à la toute dernière minute pour savoir si le gouvernement fédéral, provincial ou municipal ou autre va pouvoir leur donner des subventions? Il faudrait qu'ils puissent se fier, dans une certaine mesure, sur des octrois garantis, et ce non pas simplement cette année, mais au moins, disons, pour deux ou trois ans? Je ne suggère pas que le gouvernement promette ces octrois *ad infinitum*. C'est plutôt pour que les gens, les organismes qui planifient, puissent prévoir s'il y a des coupures gouvernementales, qu'ils puissent planifier, dis-je, une décroissance dans leurs activités et non pas budgétier de façon bousculée?

J'aimerais entendre vos sentiments comme vérificateur. Est-ce que le gouvernement devrait établir ce genre de programme pour les organismes qui sont continus?

**M. Dubois:** Monsieur le président, la question nous amène au niveau des grandes politiques du gouvernement et des contrôles du fonds de revenu consolidé qui est actuellement un exercice annuel. Il est difficile pour un

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, I indicated that Treasury Board guidelines do not require that grants be paid out in a lump sum. Based on the analysis of the recipient's needs, the grant can be paid out in installments throughout the year on the basis of need.

Most grants are paid out in one lump sum. Hundreds of millions of dollars are paid out in grants each year and paying them all in one lump sum at the beginning of the year will definitely affect the government's cash flow. Sound management of public funds is required. Borrowing money to pay out grants would result in an added hidden cost. As you have indicated, the organization receiving the grant can invest the money for use later in the year. As a result, the total amount of the grant is increased by the amount of interest collected.

Program managers should disburse grant funds as they are needed and not necessarily in advance.

**Mr. Bellemare:** I appreciate your recommendation. I imagine that it would apply to groups planning a specific activity. However, there are other groups such as cultural groups, that receive grants on a yearly basis. After a while, these groups become so well organized that their activities serve a vital purpose in the community. They hire staff on an almost regular basis every summer and winter to carry out these activities, renewing their contracts from year to year.

Since these groups operate on an ongoing basis, should the government not guarantee grants for a specified period—not unspecified—to enable them to plan their programs and draw up budgets without having to wait until the last minute to find out whether their applications for federal, provincial or municipal government grants have been approved? They should be given funding guarantees they can rely on not only for the current year, but for the next two or three years at least. I am not suggesting that the government guarantee funding *ad infinitum*, but the people and groups who operate on an ongoing basis should be aware of possible reductions so that they can plan to gear down their activities instead of having to rework their budgets at the last minute.

How do you, as an auditor, feel about that? Should the government have a guaranteed funding program for organizations that operate on an ongoing basis?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, such a program would affect key government policies and consolidated revenue fund controls that are reviewed on a basis. As an auditor, it would be difficult for me to express an opinion, and I would not

## [Texte]

vérificateur de se prononcer sur une politique de ce genre. Je ne voudrais pas m'avancer; par contre, en guise d'information je dirai ceci. Fonction publique 2000 a des groupes de travail qui étudient cette question, non pas nécessairement orientée vers les subventions et contributions, mais vers les dépenses gouvernementales dans leur ensemble.

• 1615

Ils étudient, dans le moment, des formules utilisées ailleurs dans le monde. Il y a certains pays qui gèrent les dépenses budgétaires sur un cycle de trois ans au lieu d'un an, ce qui, peut-être, rencontrerait un peu l'idée que vous avancez.

Ce groupe de travail est censé présenté un rapport au cours de l'été. Le rapport devrait être étudié par le gouvernement, à savoir s'il devrait changer le système manuel qui existe présentement.

En principe, je suis bien d'accord avec vous. Si un organisme est un organisme permanent, la mesure leur donnerait une certaine sécurité de pouvoir planifier à l'avance. Malheureusement, le système actuel des crédits parlementaires ne permet pas de promettre quelque chose avant que le Parlement ne l'accepte.

Il n'y a rien à faire actuellement sinon changer le système. Je ne pense pas qu'il appartient au vérificateur de se mêler de cela.

**M. Bellemare:** J'aimerais retourner à votre domaine stricte, c'est-à-dire la vérification. Si ma mémoire est bonne, en fait de subventions, les organismes ont reçu 129 millions de dollars en 1989 et près de 150 millions de dollars en 1990. Si j'ai bien compris, la vérification des dépenses est faite par les vérificateurs des agences. Donc, le gouvernement a une confiance religieuse dans les vérificateurs des différents organismes. J'imagine qu'il croit que la fraude ou l'erreur enfantine ne peuvent pas exister.

Mais, sans paraître trop soupçonneux ou douteux, ne trouvez-vous pas, comme vérificateur, que le gouvernement fédéral devrait consacrer un dizième de 1 p. 100 de ces 150 millions de dollars pour engager des vérificateurs pour—et votre directeur le dit bien—en avoir pour votre argent? Il ne faudrait pas que ce soit seulement un contrôle. Vous avez parlé de *forensic auditing*.

**M. Dubois:** Monsieur le président, dans le cas des subventions, il est clair que la réglementation actuelle ne les rend pas sujettes à des vérifications. Les contributions sont sujettes à vérification mais n'entraîne pas d'obligation à tout vérifier. De notre côté, on s'attend à ce qu'un échantillon de vérification se fasse à l'intérieur des organismes qui reçoivent les contributions.

Naturellement, si le mandat du vérificateur qui, dans bien des cas, est le vérificateur interne du ministère, est un mandat de vérification intégrée ou d'optimisation des ressources, il remplirait beaucoup mieux les exigences de contrôle, à savoir si l'utilisation des contributions rencontre les objectifs du programme.

Oui, ce genre de vérification serait un avantage sur la simple vérification strictement financière.

**M. Bellemare:** Toujours dans votre domaine, dans tout organisme, que ce soit une compagnie ou un organisme de bénévoles, tout ce que le vérificateur fait, si je comprend bien le rôle du vérificateur et si j'ai bien compris lorsque je lisais

## [Traduction]

care to do so at this time. However, I would have one comment to make, for your information. Public Service 2000 has a task force looking into that, not necessarily in the area of grants and contributions, but in the area of government expenditures in general.

That task force is currently reviewing formulae in use throughout the world. Some countries budget their expenditures over a three-year period rather than a one-year period, somewhat along the lines of your suggestion.

It is expected to hand down a report this summer for review by the federal government as part of its study into possible changes to the present manual system.

I agree with you in principle. Funding guarantees would provide some security to organizations operating on an ongoing basis and enable them to plan in advance. Unfortunately, the current vote system does not allow any commitments to be made until passed in Parliament.

Nothing can be done at this time other than changing the system, and I do not think it is up to the auditor to move in that direction.

**Mr. Bellemare:** Let us come back to your field of expertise, namely auditing. If memory serves me right, groups and organizations received \$129 million in grants in 1989 and almost \$150 million in 1990. If my understanding is correct, each group or organization hires its own auditor to audit their books. It would seem that the government trusts these auditors blindly. I guess it believes that fraud does not exist and that everyone knows how to keep books.

Without wanting to appear overly suspicious, do you, as an auditor, think that the federal government should use one tenth of one percent of those \$150 million to hire auditors to make sure that it is getting its money's worth, as your director put it? The work would involve more than simply holding hearings. You spoke of forensic auditing.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, current regulations clearly state that grants are not subject to being audited. Contributions are, but the regulations do not require that each and every contribution be audited. We understand that to mean that recipient organizations are to be audited on a random sampling basis.

Naturally, if the auditor, often the departmental auditor, were mandated to conduct comprehensive or value-for-money audits, the monitoring requirements would be better met in that the auditor would be checking whether the funds were used for the purpose intended, namely to meet program objectives.

Those types of audits would definitely be better than simple financial audits.

**Mr. Bellemare:** To remain in your field of expertise, Mr. Dubois, I gather from the audit reports I have read and my understanding of the role of the auditor, that your work is always the same, no matter who it is you are auditing, be it a

## [Text]

des rapports de vérification, c'est de toujours faire la même chose. Selon les normes ou les exercices ordinaires des vérificateurs et des comptables, tout est en ordre, les dépenses de l'actif, les dépenses du passif... Bref! Tout est correct selon les méthodes comptables. On utilise une expression comme ça. Les vérificateurs ne disent pas qu'il y a peut-être eu de la fraude ou qu'il y a eu de l'enfantillage.

• 1620

C'est de la mauvaise gérance, de la mauvaise administration. Quelques personnes de bonne volonté se mettent ensemble et lancent un organisme quelconque. Elles ont une bonne idée. C'est le centenaire de quelque chose et, tout à coup, cela part. Un agent du gouvernement leur alloue un octroi. Tout va bon train, ils font leurs dépenses, et ils mettent tous les papiers en ordre dans une boîte de Corn Flakes. Le vérificateur reçoit ensuite de leur trésorier, une autre personne de bonne volonté, un rapport financier qui est bien balancé. Si j'ai bien compris, les vérificateurs de toutes les organisations ne font que dire que les gens ont suivi les méthodes comptables. Lorsqu'on lit cela, comme actionnaire d'une compagnie ou comme actionnaire public qui examine les deniers publics qui ont été dépensés, on ne sait pas si l'argent a été judicieusement dépensé. Comment vérifie-t-on cela?

**M. Dubois:** Monsieur le président, M. Bellemare a entièrement raison. La vérification financière d'attestation n'est pas orientée vers la découverte de fraudes. D'ailleurs, une enquête a été faite dernièrement par l'Institut des comptables agréés du Canada à la suite de faillites de banques. C'est ce qu'on appelle le rapport MacDonald. Ils ont fait une étude de la situation. Une de leurs observations, c'est qu'effectivement, les vérificateurs financiers ne portent pas suffisamment d'attention à l'aspect fraude. Ils ont émis certaines recommandations qui sont présentement à l'étude.

Deuxièmement, l'opinion sur l'état financier d'un organisme se limite à l'état financier de l'organisme. Si le gérant du programme de contribution veut savoir ce qui est arrivé à l'argent qu'il a transmis à l'organisme et qu'il veut une attestation du vérificateur sur l'utilisation de cet argent, et s'il veut de plus une opinion du vérificateur sur l'optimisation des ressources en fonction de l'utilisation de l'argent, il doit poser la question spécifiquement en plus de demander l'opinion d'attestation. L'opinion d'attestation elle-même ne donnera pas la réponse à cette question. Il faut donc poser la question expressément.

**M. Bellemare:** Est-ce que les ministères qui donnent des octrois ou des subventions ne devraient pas exiger davantage? Je lis les mots d'un vérificateur: «A mon avis, cet état financier présente fidèlement, etc.» «Selon les conventions comptables...» C'est toujours la même chose. Vous allez dans une bibliothèque et vous trouvez le livre de Power Corporation, le livre d'Algoma Steel, celui des Soeurs de la Charité, celui de n'importe qui. Le vérificateur écrit cela à la machine. Il devrait avoir un tampon. Ce sont toujours les mêmes mots qui reviennent. Comme ancien membre d'un conseil municipal, j'en ai vu des tonnes et c'était toujours la même chose. On ne savait jamais s'il y avait du tripotage ou simplement des pertes de temps et d'argent.

## [Translation]

group, a business or a volunteer organization. According to generally accepted accounting principles, everything is as it should be: assets, liabilities, etc. Everything is all right according to generally accepted accounting principles. That is the wording used by auditors. You never mention the possibility of fraud or simple mistakes resulting from poor management.

A few good-hearted folks get together and set themselves up as a group. They have a worthwhile project—to celebrate the centennial of something or other. They apply for and get a government grant. Everything goes smoothly. They spend the money and file the invoices in an empty box of Corn Flakes. Afterwards, the group's treasurer, another good-hearted, prepares a financial statement that balances. If my understanding is correct, all their auditor will do is state that the group has abided by generally accepted accounting principles. Audit reports do not tell shareholders in a private company or citizens interested in how public funds are spent whether the money was well spent or not. How are we to know?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, Mr. Bellemare is quite right. An attest audit is not designed to uncover fraud. The Canadian Institute of Chartered Accountants recently conducted an inquiry into bank failures and published a report known as the MacDonald Report. In that report, the Institute stated that financial auditors do not pay enough attention to the problem of fraud and made recommendations that are currently under review.

An opinion on the financial status of an organization deals only with the financial status of that organization. Let's say a contribution program officer wants to know how a recipient organization has spent the funds it was awarded and requests an attest audit from an auditor in that regard. If the officer also wants an opinion from the auditor as to value-for-money, he or she must specifically request that opinion in addition to the attest opinion. The attest opinion does not encompass the value-for-money aspect. That opinion must be requested specifically.

**Mr. Bellemare:** Shouldn't the departments that award grants require more from their auditors? The same words appear in every audit report: "In my opinion, this financial statement accurately represents..." According to generally accepted accounting principles..." Go to any library and take out the annual report of the Power Corporation, Algoma Steel, the Grey Nuns, or of any other group. Auditors spew out those reports. They should get a rubber stamp made up, because the same wording appears in every report. When I was a city councillor, I read thousands of audit reports and they all read the same. You can't tell from those reports whether the figures were juggled or whether the resources or funds were simply wasted.

## [Texte]

On parle de 150 millions de dollars. Je suis bien content que les Soeurs de la Charité reçoivent de l'argent, que les ligues de hockey Pee Wee reçoivent de l'argent, que les centres artistiques reçoivent de l'argent. Cela me fait plaisir d'être un père Noël. Cependant, lorsque je donne de l'argent aux Soeurs de la Charité, je ne veux pas que cet argent soit dépensé pour des activités communistes. Si je donne de l'argent à une ligue de hockey, je ne veux pas qu'on dépense cela pour jouer au base-ball. Je veux que les gens dépensent l'argent aux fins indiquées. Comment faites-vous pour vérifier cela? Comment le gouvernement peut-il nous assurer que l'argent a été dépensé aux fins prévues?

• 1625

**M. Dubois:** Monsieur Bellemare, vous parlez des limites de l'opinion d'attestation financière. L'opinion du vérificateur en attestation financière est limitée aux états financiers sur lesquels il donne son opinion. L'une des raisons pour lesquelles on a donné un nouveau mandat au vérificateur général du Canada en 1977, c'était justement pour dépasser ce genre de mandat et entrer dans le domaine de l'optimisation des ressources, exactement pour répondre aux questions que vous posez. C'est ce qu'on appelle l'optimisation des ressources ou *value for money*. Lorsqu'on fait une vérification, on va plus loin que l'attestation financière proprement dite. On regarde si l'utilisation des fonds a été faite en fonction de l'économie et de l'efficience et s'il y a une mesure d'efficacité. C'est en plein ce dont vous parlez.

Lorsqu'on utilise des subventions au lieu de contributions, il n'y a pas de vérification qui se fait. Il n'y a pas d'obligation de faire des vérifications. À la page 3 des remarques d'ouverture on a dit que dans ces cas-là, si on veut bien gérer les subventions, on pouvait vous donner une série de points qui vous donneraient satisfaction. Je pense que vous pourriez avoir une réponse satisfaisante à chacun des points énoncés. L'objectif doit être clair. Les demandes doivent être évaluées en fonction des critères de sélection; il faut des critères de sélection. On devrait observer de saines pratiques de gestion financière au point de vue des versements. Vous avez parlé de cela. Il ne faut pas faire les versements avant que cela ne soit nécessaire.

Nous, on va un peu plus loin. Les gestionnaires devraient s'informer des montants dépensés et avoir la certitude raisonnable que les fonds sont dépensés aux fins prévues. C'est la partie qui nous inquiète un peu dans le monde des subventions. Est-ce que les fonds sont dépensés en fonction des objectifs du programme? Une fois qu'on donne les fonds, on les perd de vue. Il faut aussi réévaluer périodiquement le droit du récipiendaire à la subvention. Dans certains cas, un organisme reçoit sa subvention annuelle presque automatiquement depuis des années.

**M. Bellemare:** Continuez à être de plus en plus spécifique.

**The Vice-Chairman:** Mr. Bellemare, I think you are well over here, so could you make this short and poignant?

**M. Bellemare:** Je vais vous donner un exemple, mais ce n'est pas un bon exemple. Un groupe d'aînés décide de faire une demande pour le développement des aînés, sachant que le gouvernement donne de l'argent pour cela. Le groupe

## [Traduction]

We are talking about \$150 million. I am very happy to see that the Grey Nuns, the Pee Wee hockey league and an arts centre get money. I like being Santa Claus. But when I give the Grey Nuns money, I don't want that money to be used for communist activities. If I give money to a hockey league, I don't want them to use the money to play baseball. I want the funds used for the purposes intended. How do you check that? What assurances can the government give us that the money has been spent for the purposes intended?

**M. Dubois:** Mr. Bellemare, your question deals with the limits of the attest function. In an attest audit, the auditor's opinion is limited to the financial statements being audited. One of the reasons why the Auditor General of Canada was given a new mandate in 1977 was to go beyond this type of function and give proper consideration to value for money. This means that when we carry out an audit, we go beyond the actual attest function to determine whether the money was spent with due regard for economy, efficacy and efficiency. That's exactly what you were getting at.

When grants are used instead of contributions, no audit is performed. There is no obligation for an audit. On page 3 of our opening statement, we list a series of conditions that should be met where grants must be used for program delivery. There should be a clear objective. Applications should be assessed against documented selection criteria and there must be selection criteria. Sound financial management practices should be observed. You raised that point. Payments should not be in advance of need.

We go a bit farther and state that management should follow up on how much is spent and there should be reasonable assurance that funds are used for the purpose intended. That is what worries us a bit about using grants. Are the funds spent for the purpose intended? Once the money has been granted, we lose track of it. There should also be a periodic reassessment of the continuing eligibility and the need for funds since some organizations receive their annual funding almost automatically year after year.

**M. Bellemare:** Keep on being specific.

**Le vice-président:** Monsieur Bellemare, vous avez dépassé votre temps, et de loin, alors je vous demanderai d'être concis.

**M. Bellemare:** Let me give you an example, even though it's not a good one. Suppose a group of seniors put in an application to obtain funding from a government program intended for seniors. They receive money for development but

[Text]

reçoit de l'argent pour le développement des aînés, mais décide d'utiliser cet argent pour s'acheter des instruments pour jouer au bridge. Le groupe ne fait que jouer au bridge. Nous, on n'a pas les mêmes définitions. Je dois dire que mon exemple est tiré par les cheveux. Je ne veux pas viser les personnes âgées. Je veux simplement dire que le critère est large: c'est pour le développement des aînés, mais il y a des gens passablement subtils. Dans la région, les anciens fonctionnaires connaissent tous les trucs. Si on suit les critères généraux, on pourra avoir de l'argent pour faire quelque chose de plus spécifique qu'il ne sera pas nécessaire de préciser au gouvernement. Comment contrôle-t-on cela?

**M. Dubois:** On revient à la qualité de la gérance des programmes. Du côté des subventions, dans le domaine dont vous parlez, la première chose qu'on mentionne ici, c'est que l'objectif du programme doit être clair; la façon dont chaque subvention contribue à ce qu'il soit atteint doit aussi être claire. En partant, votre programme n'est peut-être pas défini de façon suffisamment claire. Qu'est-ce qu'on veut faire au juste? Aider les personnes âgées, ce n'est peut-être pas suffisamment clair. Il faudrait avoir quelque chose d'un peu plus précis. Plus l'objectif du programme est précis, plus on a de chance de pouvoir contrôler ce qui va se passer par la suite.

• 1630

**M. Jean-Marc Robitaille (député de Terrebonne):** Avant d'entreprendre mes questions, je voudrais émettre un commentaire. Lorsqu'on parle de programmes pour permettre à des personnes âgées de jouer au bridge, il s'agit des programmes Nouveaux horizons. Les critères de ces programmes sont clairement établis. On parle de mettre de plus en plus de critères. Lorsqu'on est rendu à la retraite et qu'on demande une somme de 5,000\$ ou 6,000\$ pour acheter des équipements de loisir...

**M. Bellemare:** Monsieur le président, j'ai donné cela en exemple. C'est un mauvais exemple. Maintenant, on entre dans un débat.

**M. Robitaille:** Non, je n'entre pas dans un débat. Ma question va venir. Il faut me laisser parler. On parle d'établir des critères et des normes encore plus précis. Ces gens sont à l'âge de la retraite et demandent une somme de 4,000\$ ou 5,000\$, et vous voulez qu'on leur demande de remplir des formulaires de six, huit, dix et vingt pages. Il faut être conséquent avec le montant des subventions et l'objectif de ces subventions-là. Un programme d'autonomie des aînés, c'est pour faire en sorte qu'ils jouent moins aux cartes et qu'ils soient un peu plus autonomes. Il y a une différence entre les deux.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, je ne savais pas que j'étais le témoin aujourd'hui. Je ne savais pas que si je donnais un exemple, on allait prendre cet exemple pour une réalité.

**M. Robitaille:** Je tenais simplement à dire que les personnes âgées ne font pas que jouer au bridge.

Monsieur Dubois, vous dites que les subventions ne sont pas sujettes à la vérification alors que les contributions le sont. Par contre, vous semblez procéder par échantillonnage. On prend une espèce d'échantillonnage pour faire certaines vérifications. On ne vérifie pas nécessairement toutes les contributions. Quant aux subventions, elles ne sont pas assujetties à la vérification financière. C'est bien cela?

[Translation]

decide to use it to buy equipment for bridge and the only thing the group does play bridge. So the definitions here are not the same. I realize my example is rather far-fetched. I'm not trying to disparage seniors. I just want to point out that the criteria are rather general, since it's a program for the development of seniors, and there are people who will come up with clever ideas. Retired public servants in this area know all the tricks. If the general criteria are fulfilled, it will be possible to obtain funding for something quite specific without having to provide the government with the precise details. How exactly is that controlled?

**M. Dubois:** That brings us back to the quality of program management. In the case of grants, our first point is that the program's objective must be clear and it should be evident how any particular grant helps meet that objective. It may be that your program is not clearly enough defined. What exactly is its purpose? It is not enough to say that it is intended to help senior citizens. It must be more precise. The greater the degree of precision in the program's objective, the more chance we have of controlling what takes place afterwards.

**M. Jean-Marc Robitaille (Terrebonne):** Before I start my questions, I would like to make a comment. When we talk about a program that could be used to help seniors play bridge, we are talking about new horizons. The criteria for these programs are clearly established. There is talk about including additional criteria. When people are retired and are asking for \$5,000 or \$6,000 to buy recreational material...

**M. Bellemare:** Mr. Chairman, I gave that as an example, it was a poor example. We are now starting a debate.

**M. Robitaille:** No, I am not getting into a debate. I am coming to my question but give me the time to speak. We are talking about setting more specific criteria and standards. Here we have retired people applying for \$4,000 or \$5,000 and you would have them fill out forms six, 8, 10 or 20 pages long. There has to be some consideration given to the amount and the purpose of the grant. A program aimed at making seniors more autonomous means that they will be playing less cards and be able to do a bit more on their own. There is a difference between the two.

**M. Bellemare:** Mr. Chairman, I did not know I was the witness today. I did not know that by giving an example, this example would be taken for a fact.

**M. Robitaille:** I just wanted to point out that seniors do not only play bridge.

**M. Dubois:** you say that grants are not subject to audit but that contributions are. I take it that your audits are conducted on the basis of samples. You do not necessarily audit all contributions. And the grants themselves are not subject to audits, are they?

## [Texte]

**M. Dubois:** C'est exact.

**M. Robitaille:** Selon les informations que je détiens, dans certains programmes, notamment le programme d'alphabétisation et le programme des Fêtes du Canada, il semble exister un certain ordre d'importance dans l'attribution des subventions. On donne 500\$ dans le cas de l'organisation d'une fête du Canada et, dans d'autres cas, on donne des subventions plus importantes qui peuvent aller jusqu'à 200,000\$ ou 300,000\$. Est-ce qu'il existe des critères d'évaluation pour analyser ces demandes et attribuer les subventions? Est-ce qu'il existe aussi des espèces de rapports d'activités qui permettent à ceux qui administrent ces programmes-là de faire une évaluation des sommes? Dans votre travail, avez-vous été en mesure de constater qu'il existait certaines pratiques qui permettaient de justifier l'utilisation des subventions? Est-ce que vous avez été en mesure de constater qu'il y avait des irrégularités dans l'utilisation de ce genre de subventions de façon générale? J'aimerais avoir quelques précisions sur ce point-là.

**M. Dubois:** Là encore, il m'est difficile de faire des commentaires généraux, qui s'appliquent à l'ensemble du gouvernement. On n'a pas fait d'étude d'envergure gouvernementale de tous les programmes, du moins pas dernièrement. On le fait au cours des années, mais je crois qu'il y a environ 80 programmes de subventions au sein du gouvernement. Il faudrait faire un effort absolument spécial pour vous répondre de façon globale.

• 1635

Selon notre expérience de la vérification des programmes de contributions et de subventions au cours des dernières années, comme dans toute chose, on trouve du bon et du moins bon. Dans certains cas, il n'y a pratiquement pas de suivi, non seulement du côté des subventions, mais aussi du côté des contributions.

**M. Robitaille:** Dans quels cas? Pouvez-vous les identifier?

**M. Dubois:** Eh bien, je peux vous donner un exemple. Par exemple, en 1986, on a fait rapport sur Emploi et Immigration. Dans deux programmes de création d'emplois, on avait changé la classification de «contribution» à «subvention». Qu'on appelle cela comme on voudra, dans les deux cas, à notre point de vue, il n'y avait pas suffisamment de suivi. Il n'y avait pas de programme spécifique pour évaluer ces deux programmes-là au point de vue de leur efficacité d'ensemble.

Dans d'autres cas de subventions qu'on a examinés, les organismes étaient allés au-delà de ce qui était exigé par les règlements du Conseil du Trésor dans la gestion des programmes de subventions. Même si ce n'était pas exigé par la loi, ils demandaient aux bénéficiaires de l'information sur l'utilisation des fonds et ils faisaient des essais d'évaluation du programme global. Ce n'est pas noir et blanc, cette histoire-là. Il y en a qui font très bien cela, et il y en a d'autres qui ont tendance à être un peu négligents et qui ne le font pas aussi bien.

## [Traduction]

**Mr. Dubois:** That is correct.

**Mr. Robitaille:** According to my information, there are a number of programs such as the literacy and Canada Day programs, that establish a certain order of magnitude for their grants. Five hundred dollars may be given for the organization of a Canada Day celebration and in other cases the grants may be far more sizeable amounting to \$200,000 or \$300,000. Are there any evaluation criteria used in analysing these applications and deciding on the grants? I would also like to know whether there is any type of follow-up report so that the administrators of the programs can assess the financial aspect? In the course of your work have you noted the existence of any practices that make it possible to justify the use of grants? Generally speaking, have you noted any irregularities in the use of this type of grant? I would appreciate more information on the subject.

**Mr. Dubois:** Once again, it is hard for me to make general comments that apply to government as a whole. We have not carried out any government-wide study applicable to all programs, at least not recently. There have been studies but I think there are about 80 grant programs within the government. A special effort would have to be made to provide you with a general answer.

Judging from our experience in auditing contribution and grant programs over the past years, like with everything else, procedures may be good or not so good. In some cases there is practically no follow-up, not only for grants but also for contributions.

**Mr. Robitaille:** In what particular cases? Can you identify them?

**Mr. Dubois:** I can give you an example. In 1986, we reported on Employment and Immigration. There were two job-creation programs where the classification had been changed from "contributions" to "grants". Regardless of the name, in both cases we noted that there hadn't been enough follow-up. There was no specific provision to evaluate the overall efficiency of the two programs.

In specific instances of grants that we examined, the organizations had gone beyond the requirements set by Treasury Board for the management of grant programs. Even though it was not required under the regulations, the recipients were asked to provide information on the use of the funds and an attempt was made to provide an overall assessment of the program. So things are not black and white. Some of them are very scrupulous and others tend to be neglectful and less concerned about details.

[Text]

[Translation]

**M. Robitaille:** Dans le cas de ceux qui le font très bien et qui vont au-delà de ce qui est prescrit par le Conseil du Trésor, est-ce que vous considérez cela comme une mesure valable ou efficace pour garantir la bonne utilisation des fonds publics dans le cadre de ces subventions?

**M. Dubois:** Dans certains cas, c'est positif. Dans d'autres cas, on peut se demander si les efforts de la gestion pour aller au-delà de ce qui est exigé pour la gestion d'une subvention est attribuable au fait que le paiement aurait dû être une contribution plutôt qu'une subvention. Je ne veux pas être méchant, mais on peut se poser des questions. Cela aurait peut-être dû être classé comme contribution au départ. Le droit de regard aurait alors été établi, ce qui aurait peut-être donné plus de protection, mais je ne veux pas me prononcer d'un côté ou de l'autre.

Il est difficile de parler de ce sujet. Si on venait de vérifier des programmes précis, on pourrait répondre beaucoup plus directement à vos questions en citant des exemples précis. En ce moment, c'est plus difficile. Je parle un peu en théorie, et je parle aussi de mémoire des multiples vérifications qu'on a faites au cours des dernières années.

**M. Robitaille:** Je vais vous donner un exemple: le programme de subventions des Fêtes du Canada. On sait qu'il peut se donner 6,000 subventions de 500\$, 800\$ ou 1,000\$ chacune. Quelles mesures de vérification trouveriez-vous acceptables ou efficaces pour garantir la bonne utilisation de ces subventions?

**M. Dubois:** Dans ce cas-là, l'objectif du programme est d'aider les gens, bénévoles pour la plupart, et les organismes qui donnent de leur temps pour organiser les fêtes du Canada à travers le pays. Le but de la subvention est de rendre possibles les Fêtes du Canada et de rendre ces fêtes accessibles à toute la population, aux gens de tout âge.

• 1640

Il y a deux façons de regarder la situation. Sur une base individuelle, il serait presque impossible de contrôler de plus près l'utilisation des fonds car cela coûterait une fortune. Il faudrait peut-être même dépenser plus que la valeur des dons. Donc, à ce point de vue-là, la formule de subventions se prête très bien à la situation. Une fois que vous avez identifié les entités ou les groupes qui vont s'occuper des fêtes, vous leur donnez des fonds et vous vous fiez à eux pour bien faire cela. On peut tenir pour acquis que si des gens se sauvent avec l'argent et que les fêtes n'ont pas lieu, on va en entendre parler très rapidement. Alors, il n'y a pas nécessairement lieu d'envoyer des vérificateurs pour vérifier.

Par contre, dans un programme comme celui-là, il devient doubllement important que les gérants du programme mettent au point une façon de déterminer si les objectifs du programme ont été atteints dans leur ensemble. Est-ce que le programme de subventions des Fêtes du Canada atteint ses objectifs à long terme, à travers le pays? Il est très important de faire périodiquement une bonne évaluation du programme pour s'assurer qu'on s'en va dans la bonne direction de façon globale. Je n'irais pas jusqu'à aller vérifier dans telle ou telle ville si ce qui s'est passé était valable ou non comparativement à d'autres villes. On s'embarquerait alors dans quelque chose de coûteux et d'un peu inutile.

**M. Robitaille:** Do you think that those who do a good job, going beyond the requirements of Treasury Board, are doing something useful or effective in ensuring that these grants are properly spent?

**M. Dubois:** In some cases, it is positive. In other cases, we may wonder whether management's efforts to go beyond the requirements set for a grant indicate that the payment should have been a contribution rather than a grant. I don't want to be unkind but we can ask the question. Perhaps it should have been classified as a contribution at the outset. This would have meant then a clear right to oversight, and thus perhaps greater protection, but I don't want to come down on one side or the other.

It's hard to discuss it in general terms. If we had just audited specific programs, we could give more direct answers to your questions by citing specific examples. Right now it's harder to do. My remarks are partly theory and are also based on my recollection of the many audits we carried out over the past years.

**M. Robitaille:** I'll give you an example, the grant program for Canada Day celebrations. There may be up to 6,000 grants for \$500, \$800 or \$1,000. What audit measures would you consider acceptable or efficient in ensuring that these grants are properly used?

**M. Dubois:** In that particular case, the program is intended to help people, volunteers for the most part, and organizations organize Canada Day celebrations throughout the country. So the purpose of the grant is to make the celebrations possible and accessible to everyone, to people of all ages.

There are two ways of looking at it. On an individual basis, it would almost be impossible to exercise a closer control over the use of the funds, since it would end up costing a fortune and might even cost more than the value of the grants. So looking at it that way, the grant procedure is probably the best approach. Once you have identified the entities or groups that will be looking after the celebrations, you can give them the funds and rely on them to do what they are supposed to do. If the people run off with the money or the celebrations do not take place, we can expect to hear about it quickly enough. So there is not necessarily any real need to send in auditors.

However, for a program such as this it is extremely important for the program managers to develop a method of determining whether the overall program objectives have been met. Does the grant program for Canada Day celebrations meet its long-term objectives throughout the country? It is very important to ensure that a proper evaluation is periodically carried out so that we can be sure that the program is headed in the right direction. I would not go so far as to say that it is necessary to compare the festivities in different towns, I think it would be too costly and rather pointless.

## [Texte]

**M. Robitaille:** Vous parlez d'évaluer les objectifs du programme. J'ai pris au hasard l'exemple des Fêtes du Canada. On donne des subventions qui servent souvent de fonds de démarrage pour souligner la Fête du Canada dans le but de stimuler la fierté des Canadiens envers leur pays. Selon vous, ce genre d'objectif est-il mesurable?

**M. Dubois:** Monsieur le président, je ne saurais dire si c'est mesurable ou non. Dans le monde de l'évaluation des programmes, il faut d'abord faire une étude préliminaire pour savoir s'il est possible de mesurer ou non. S'il n'est pas possible de mesurer, on règle au moins cette situation-là. Même si c'est complexe, il est possible d'avoir une certaine mesure; à ce moment-là, on encourage les gens à le faire. Donc, la première étape est d'établir si c'est mesurable ou non. La question est très valable. Il ne faut pas s'embarquer dans une évaluation monstrueuse qui va aboutir à des multitudes de rapports qui ne donneront absolument rien. Il faut quand même être pratique. Il faudrait au moins faire cette première étape. Même si c'est complexe, dans bien des cas, cela se fait. Cela ne se fait pas dans 100 p. 100 des cas, mais cela se fait dans la majorité des cas.

Dans les résultats de l'évaluation, il ne faut pas nécessairement être radical, en ce sens qu'il ne faut pas nécessairement dire que le programme doit se poursuivre ou doit cesser. Dans l'évaluation, il peut y avoir toutes sortes d'observations et suggestions qui pourraient améliorer le programme à l'avenir. On peut réorienter certaines parties du programme pour rendre l'atteinte de l'objectif encore plus certaine.

**The Vice-Chairman:** I want to ask a couple of questions by way of clarification. In your brief, Mr. Dubois, you "recap" the difference between a grant and a contribution. Is it fair to say that in examining a grant the question for you really would be: does an eligible recipient exist? That is really about the only question to ask about a grant, is it not?

• 1645

**Mr. Dubois:** Mr Chairman, that is one of the basic questions. If the objective of the program is well defined as to what the program is to do, the major exercise of a granting program is to identify who is eligible in the first instance and who is eligible on a continuing basis, because some of the grants are of a continuous nature. For instance, if you give a grant to a student, he has to be a student in the first instance and he has to continue to be a student.

**The Vice-Chairman:** By your very definition, the question is one of eligibility and entitlement. If you have an eligible recipient, that is it as far as audit examination goes.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, that is it from the day-to-day point of view. However, if I can use again the same example of a student, the program itself has an objective that goes beyond the individual person who receives the money. The program in that case would want to encourage people to study more.

The impact of that program on the level of education within the population is something of high interest. If we want to know if the funding is having an impact, there should be some sort of measure as to what happens out there. That is where we come back to the program evaluation, which is very, very important.

## [Traduction]

**M. Robitaille:** You talk about evaluating program objectives. I happen to take the example of Canada Day celebrations. These grants are used to fund Canada Day celebrations to make Canadians feel proud of their country. Do you consider this type of objective to be measurable?

**M. Dubois:** Mr. Chairman, I cannot say whether it is measurable or not. Before evaluating any program, a preliminary study must first be carried out to determine what is measurable or not. If the objective cannot be measured, then at least the matter is settled. In other cases, some measurement may be obtained even though it may be complex and people are encouraged to do so. So the first step is to establish whether it is measurable or not. The question is a valid one. There is no point in starting out on a huge evaluation that will result in dozens of reports demonstrating nothing. We have to be practical. But this first step at least is necessary. Even though it may be complex, as it is in many cases, it can be done. It is not done in 100% of the cases but it is done in most cases.

The evaluation results need not necessarily be radical, that is there need not necessarily be a recommendation to continue or terminate the program. The evaluation may contain all sorts of observations and suggestions about improving the program in the future. Certain parts of the program can be adjusted to ensure that the objectives are better met.

**Le vice-président:** Je voudrais vous demander quelques précisions. Dans votre exposé, monsieur Dubois, vous expliquez la différence entre une subvention et une contribution. Il me semble que dans l'examen d'une subvention, la seule question que vous ayez à poser est la suivante: Existe-t-il un bénéficiaire admissible? C'est à peu près la seule question à poser concernant une subvention, n'est-ce pas?

**M. Dubois:** C'est une des questions principales, monsieur le président. Si l'objectif du programme de subventions est bien établi, le travail consiste surtout à déterminer les bénéficiaires au départ et de façon continue; il y a en effet des subventions continues. Par exemple, si une subvention est versée à un étudiant, le bénéficiaire doit être un étudiant au départ et continuer de l'être.

**Le vice-président:** C'est donc une question d'admissibilité et de droit. Si le bénéficiaire est admissible, la vérification ne va pas plus loin.

**M. Dubois:** Voilà pour ce qui est du fonctionnement ordinaire, monsieur le président. Cependant, je reviens à mon exemple de l'étudiant. Le programme peut avoir un objectif qui dépasse l'octroi d'un certain montant d'argent à une personne. Par exemple, il peut avoir pour but d'encourager les gens à étudier davantage.

Il est donc intéressant de savoir quel est son impact sur le niveau d'éducation de la population. Pour en juger, nous devons pouvoir mesurer ce facteur. Nous revenons donc à l'évaluation du programme.

[Text]

**The Vice-Chairman:** That is right. Now you are talking about an evaluation of the program. Initially I am simply asking you as the auditor what you would be able to do and I am asking you whether the sole question in regard to a grant for audit purposes is whether there is an eligible recipient out there.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, do you mean when our office, for instance, audits a grant program?

**The Vice-Chairman:** Yes.

**Mr. Dubois:** We will go through all of the steps. We will look at the objective of the program to see if it is clear and, if it is clear, what kind of criteria have been set up for selection of recipients. Then we will audit the process of how they identify and approve the recipients. Then we will audit whether they have developed measures to measure the effectiveness of the program or program evaluation.

**Mr. John Hutchinson (Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** When we actually look at how the grant is given, one of the things we look at as auditors is whether there is anything to indicate that the department has satisfied itself that there is in fact an eligible recipient. To use Mr. Dubois' example of a student, you would look to see that the donor has taken some step to satisfy himself that the student exists and he is at university. We would look for that. If we do not find it, we would then ask how they knew that this was a student who is eligible. That is one of the very, very basic things we do.

There is a second element that links to that, the question of entitlement, which usually means how much money somebody should get. We would also look to see whether there is any indication that some assessment has been made as to the amount of money someone should be receiving if in fact that person is eligible. The two are linked, but they are separate.

**The Vice-Chairman:** It seems to me—and I am trying to understand this thing from the point of view of an audit function—that with a grant basically you are concerned with the existence of an eligible recipient. In regard to a contribution the question becomes an additional one of whether the money was spent in accordance with the purposes that were specified. Is that a fair summation of the difference, and if not, what is the difference?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the difference is an add-on of ensuring that the management of the contribution program has ensured that the money is spent for the purpose for which it was given. All the requirements we will follow on the audit of a grant program are also followed in the case of a contribution program, and that would include the eligibility part. We will audit the eligibility selection process for a contribution program the same way as we will for the grant program.

[Translation]

**Le vice-président:** Vous parlez maintenant d'une évaluation du programme. Je voulais savoir au départ ce que vous pouviez faire en tant que vérificateur. Je me demandais si la seule question qui devait vous intéresser au fond n'était pas de savoir si le bénéficiaire est admissible ou non.

**M. Dubois:** Voulez-vous dire lorsque notre bureau fait la vérification d'un programme de subventions?

**Le vice-président:** Oui.

**M. Dubois:** Nous passons par toutes les étapes. Nous examinons l'objectif du programme afin de voir s'il est clair; dans l'affirmative, nous voulons savoir quels critères ont été établis pour la sélection des bénéficiaires. Nous examinons le procédé qui a été utilisé pour déterminer et approuver les bénéficiaires. Et nous vérifions si des points de repère ont été établis pour mesurer l'efficacité du programme ou pour l'évaluer de façon générale.

**M. John Hutchinson (directeur principal, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général):** Au moment d'examiner la façon dont la subvention est accordée, nous essayons, en tant que vérificateur, de voir si le ministère s'est assuré de l'admissibilité du bénéficiaire. Dans l'exemple de l'étudiant cité par M. Dubois, nous tentons de déterminer si le donateur a cherché à savoir si l'étudiant existe et s'il est bien à l'université. Si nous ne voyons pas d'indication à cet égard, nous demandons au donateur comment il a pu en arriver à cette décision de verser une subvention à l'étudiant. C'est une des étapes fondamentales que nous suivons.

Il y a également la question du montant auquel peut avoir droit le bénéficiaire. Nous essayons de voir s'il y a eu une évaluation quelconque du montant que doit recevoir le bénéficiaire. Il y a un lien entre les deux, mais ce sont deux questions distinctes.

**Le vice-président:** J'essaie de comprendre votre démarche en tant que vérificateur—dans le cas d'une subvention, vous essayez surtout de voir si le bénéficiaire est admissible. Dans le cas d'une contribution, vous posez des questions supplémentaires pour savoir si l'argent a été dépensé aux fins prévues. Est-ce la différence entre les deux? Sinon, quelle est-elle?

**M. Dubois:** La différence est que dans le deuxième cas nous essayons de voir si les administrateurs du programme de contributions se sont assurés que l'argent était dépensé comme prévu. Toutes les étapes de la vérification d'un programme de subventions sont suivies dans la vérification d'un programme de contributions, y compris celle qui porte sur l'admissibilité. Nous vérifions le processus de sélection des personnes admissibles de la même façon, qu'il s'agisse d'un programme de contributions ou d'un programme de subventions.

**The Vice-Chairman:** Then the additional factor in regard to the contribution is whether the money was spent in accordance with the rules.

**Le vice-président:** La question supplémentaire dans le programme de contributions est donc de savoir si l'argent a été utilisé dans les règles.

## [Texte]

**Mr. Dubois:** That is right.

**The Vice-Chairman:** In the case of grants there are no rules, so there is nothing to pursue.

**Mr. Dubois:** Not from a technical point of view, but that is where we come back to the program evaluation.

**The Vice-Chairman:** Let us leave the program evaluation aside for a minute. We are here on a quest for accountability, and it seems difficult for us to get our hands on anything. It seems rather slippery at times. We are going through this exercise because there are a lot of Canadians who feel they are being taxed to death. Given the focus on the debt and the problems in finding the money to service that debt, people are becoming very conscious of various government programs. There are individuals and groups who take great delight in pointing out what they see as perversions or extravagances in the granting processes. They quite properly bring it to the attention of the elected people, and that is where we, as members of the committee, become concerned.

So we learn of the problems through public outrage. We are wondering if there are not ways to get into these programs before we get to that stage. With grants, I am hearing that there are situations where they are one-timers; they are relatively small amounts, and the money can be pushed out. With contributions, it is a little different. We have criteria, rules, but I think we all know that here the trick is in the wording. If the wording of the contribution agreement is loose enough, then anything under the sun can be permitted. I am sure you would not take issue with that.

The third level is this business of the evaluations that you keep referring to. The department that is giving out the grants conducts an evaluation. Since they set up the criteria, organize the program, and administer it, I assume a certain amount of the evaluation might be self-serving. One would rather expect that. It would be unlikely that those who put the thing together would say that it was terrible and ought to be scrapped.

I think I am expressing, on behalf of the committee, the concerns we have in attempting to delve into in this whole area of grants and contributions. We are trying to determine whether there is accountability. I guess we will also get into the wisdom of some of these things. Of course, we are held responsible for that after the fact, because most of us do not have the foggiest notion what most of these grants or contributions are, who they are made to, or anything else. I think somehow there should be more scrutiny of these programs. A lot of money goes out, as much as \$15 billion in a year. That is a lot of money. Should there not be more examination of the grants and contributions? There has not been an overall audit since 1977. What do you say about that, Mr. Dubois?

## [Traduction]

**M. Dubois:** En effet.

**Le vice-président:** Dans le programme de subventions, comme il n'y a pas de règles, il n'y a rien à examiner.

**M. Dubois:** Techniquement parlant, non; mais à ce moment-là nous parlons d'une évaluation du programme.

**Le vice-président:** Laissons de côté cette notion pour l'instant. Nous sommes ici pour examiner la question de l'imputabilité, mais nous avons du mal à mettre la main sur quoi que ce soit de concret. Des choses nous échappent. Nous effectuons cette démarche parce que beaucoup de Canadiens s'estiment surtaxés. Étant donné l'importance de la dette et du service de la dette, les gens commencent à être plus conscients des divers programmes du gouvernement. Des particuliers ou des groupes prennent un malin plaisir à signaler ce qu'ils estiment être des abus ou des excès dans les programmes de subventions. Ils s'adressent évidemment à leurs représentants élus, et c'est à ce moment-là que nous intervenons en tant que comité.

Le public jette les hauts cris, et nous sommes alertés. Nous nous demandons s'il n'est pas possible d'éviter d'en arriver là. Pour ce qui est des subventions, il semble qu'elles soient uniques, assez limitées et vite réglées. Pour ce qui est des contributions, cependant, la situation est un peu différente. Il y a des critères, il y a des règles qui s'y appliquent, mais nous savons que tout est dans la façon de formuler les choses. Si le libellé d'une entente sur une contribution est suffisamment flou, presque tout est permis. Je suis sûr que vous en convenez avec moi.

J'en arrive maintenant à ces fameuses évaluations dont vous avez parlé. Le ministère donneur de la subvention procède à une évaluation. Puisque c'est lui qui a établi les critères, mis sur pied le programme et l'a administré, je suppose que son évaluation a simplement pour but de servir ses fins. Le contraire serait surprenant. Il est peu probable que ceux qui ont conçu un programme en viennent à le condamner sans rémission par la suite.

J'essaie simplement de vous faire comprendre, au nom du comité, les problèmes auxquels nous faisons face dans notre étude de toute cette question des subventions et des contributions. Nous essayons de voir s'il y a imputabilité. Nous essayons également de voir dans quelle mesure certains programmes se justifient. Nous sommes évidemment forcés d'intervenir après coup parce que la plupart d'entre nous n'ont aucune idée de la nature de ces subventions ou contributions, de leur destination ou de quoi que ce soit d'autre. Il doit y avoir une meilleure surveillance de tous ces programmes. Ils engouffrent jusqu'à 15 milliards de dollars par année. C'est considérable. Ne devrait-il pas y avoir un meilleur examen de ces subventions et contributions? Il n'y a pas eu de vérification globale depuis 1977. Qu'avez-vous à dire à ce sujet, monsieur Dubois?

[Text]

**Mr. Dubois:** We did a government-wide audit in 1977. In 1981 we did a smaller government-wide audit on the research and development side. In the meantime we have been auditing the different programs within the departments. When we audit a department such as the Secretary of State, we audit the grant and contribution programs at the same time. These are also reported.

• 1655

If it is the wish of this committee to ask us to do a more official exercise of a government-wide audit, which is quite an expensive exercise, it can be done. We can reorganize our multi-year planning process to concentrate on a series of grant programs or contribution programs in, let us say, over two or three years and then come out with one government-wide chapter that would perhaps answer some of the questions that have been asked today. That is possible.

If it is the committee's wish, we can certainly have a look at it. But it is not something that can happen overnight. It is a multi-year exercise, and it requires a lot of reshuffling in the way we give assignments to our resources within the office. We have done it before, and we can do it again.

**The Vice-Chairman:** I am not sure that at this point we are anxious to add too many more person-years to your department, Mr. Dubois, and I am not sure whether at the end of the day we would learn anything more, because it seems to me that things are really quite loose and it is all in the wording. It is all a bit of a game. The overall question probably is: is there any control to elected people other than simply to reduce the global dollars in answer to the concerns and the questions of taxpayers?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, as an office we audit these programs on an ongoing basis. Naturally that gives you the assurance or the non-assurance of good management as we report them from year to year.

I have to go back to this program evaluation if you want to address these programs in a global fashion. They have to be evaluated from an effectiveness point of view, and it is by getting into those types of exercises that you have a chance of influencing these programs one way or the other. However, I guess the pressure the government is getting is the same as in all fields. Because of inflation and because of growing concerns and growing interests, everybody would like to have more money.

**The Vice-Chairman:** We speak a lot about evaluations. For example, how do Members of Parliament get hold of evaluations where concerns have been expressed about certain programs? Is it possible to have these evaluations?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, once the evaluations are done they are accessible under access to information. So I would assume that if the fellow on street can get a copy, a Member of Parliament should also be able to get a copy.

**The Vice-Chairman:** Is there any difference in the work you would do in auditing a granting program within a government department as opposed to a granting program that is administered by a third party, a so-called arm's length agency?

[Translation]

**M. Dubois:** Nous avons fait une vérification pour l'ensemble du gouvernement en 1977. Nous en avons effectué une autre, de même portée, pour la recherche et le développement en 1981. Entre temps, nous avons poursuivi nos vérifications ministérielle par ministère. Lorsque nous examinons un ministère comme le Secrétariat d'Etat, nous incluons évidemment ces programmes de subventions et de contributions. Ils sont mentionnés dans nos rapports.

Si le comité le désire, nous pourrons procéder à une autre vérification officielle pour l'ensemble du gouvernement, mais c'est un travail qui coûte cher. Nous pouvons quand même modifier notre planification à long terme de façon à nous concentrer sur une série de programmes de subventions ou de programmes de contributions, sur une période de deux ou trois ans, par exemple, puis présenter un rapport sur la situation d'ensemble du gouvernement de façon à répondre à un certain nombre de questions qui ont été posées aujourd'hui.

Si le comité le désire, nous pouvons nous lancer dans cette entreprise. Cependant, il nous faut du temps. Il nous faut prévoir plusieurs années et surtout il nous faut réaffecter nos ressources internes en conséquence. Nous l'avons déjà fait dans le passé; nous le pouvons encore aujourd'hui.

**Le vice-président:** Je ne suis pas sûr que nous voulions vous accorder plusieurs année-personnes supplémentaires pour ce travail, monsieur Dubois, et je ne suis pas sûr qu'il nous éclaire davantage au bout du compte, parce que le problème est difficile à saisir et que tout est dans la façon de formuler les choses. C'est comme un jeu. La question fondamentale est la suivante: les élus du peuple ont-ils d'autres moyens de contrôle que celui qui consiste simplement à réduire les montants affectés à ces programmes pour répondre aux préoccupations de leurs électeurs?

**M. Dubois:** Monsieur le président, notre bureau a pour tâche de vérifier ces programmes à intervalles réguliers. À partir de nos rapports annuels, vous êtes censés pouvoir juger s'ils sont bien administrés ou non.

Je reviens à la question de l'évaluation de l'ensemble des programmes. Leur efficacité doit être vérifiée. C'est de cette façon que vous avez la possibilité de les modifier d'une façon ou d'une autre. Il reste que le gouvernement est soumis aux mêmes pressions de toutes parts. Avec l'inflation et l'accroissement des besoins, tout le monde veut de plus en plus d'argent.

**Le vice-président:** Vous parlez beaucoup d'évaluation. Comment les députés peuvent-ils mettre la main sur ces évaluations lorsque des programmes sont en cause? Sont-elles disponibles?

**M. Dubois:** L'accès à l'information existe pour tout le monde. Si un simple citoyen peut obtenir une évaluation, c'est sûrement à la portée d'un député.

**Le vice-président:** Lorsque vous vérifiez un programme de subventions à l'intérieur d'un ministère gouvernemental et un programme de formation administré par une tierce partie, un organisme dit autonome, procédez-vous de la même façon?

## [Texte]

I have a March 16 letter from the Treasury Board Secretariat that provided to the committee a list of class grants for departments and agencies in the government. A number of transfer payments are listed there with the dollar amounts, which are quite sizeable. Does this list cover all of the class grants? It mentions departments and agencies in the government, but are there indeed grants that are made to other entities other than departments and agencies? Are there third parties to whom or to which class grants are also made?

**Mr. Hutchinson:** Mr. Chairman, this list covers the class grants of departments. It does not have on it some of what you were referring to as third parties. I do not see, for example, the Canada Council on here, which is probably the best illustration of an arm's length agency. I think the Social Sciences and Humanities Research Council is on here somewhere, as well as NSERC.

• 1700

You have grants and contribution programs or class grants, to stay within your terms of reference, that are from departments. Then you have the arm's length agencies. There are two kinds of those. There are the three granting councils, the Social Sciences and Humanities Research Council, the Natural Sciences and Engineering Research Council, and the Medical Research Council. Then there is the Canada Council, which is in a class by itself, though I am using the word "class" differently.

Other than that, I suspect this list is very complete. I looked at it once before.

**The Vice-Chairman:** Are there any other agencies, such as the Canada Council, that are not otherwise listed in the material in front of you?

**Mr. Hutchinson:** If the granting councils are on here, then the list is complete, apart from the Canada Council.

**The Vice-Chairman:** Then my question to Mr. Dubois was whether there was any difference in the process the Auditor General would undertake in examining granting under, say, a governmental department as opposed to having a look at what NSERC might do, for example, or the Canada Council.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we follow exactly the same approach. There is no difference.

**The Vice-Chairman:** Are agencies like the Canada Council subject to the same Treasury Board guidelines as a government department?

**Mr. Dubois:** The Canada Council is not covered by the same guidelines. They have their own, which are quite similar. But they are not under the obligation of following the Treasury Board regulations.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, je suis heureux d'apprendre que j'ai contribué à l'éducation de mon collègue de Terrebonne en lui annonçant que les aînés jouent au *Euchre*. Il est encore temps de l'apprendre avant les prochaines élections.

Je suis aussi heureux d'apprendre que mon collègue de Terrebonne est très intéressé dans les activités des fêtes du Canada. Alors, je le félicite. Il m'a fait chaud au cœur de savoir qu'il était intéressé dans les fêtes du Canada.

## [Traduction]

J'ai ici une lettre du Secrétariat du Conseil du Trésor en date du 16 mars, qui énumère pour le comité la liste des subventions de catégorie des ministères et organismes gouvernementaux. Il y a là un certain nombre de paiements de transfert pour des montants fort considérables. Cette liste donne-t-elle toutes les subventions de catégorie? Elle vaut pour les ministères et organismes gouvernementaux, mais y a-t-il d'autres entités qui reçoivent des subventions? Y a-t-il des tierces parties qui en bénéficient également?

**M. Hutchinson:** Cette liste porte sur les subventions de catégorie des ministères. Elle n'inclut pas un certain nombre de subventions faites à des tierces parties, dans le sens où vous l'entendez, monsieur le président. Le Conseil des arts du Canada, par exemple, ne figure pas sur cette liste; or c'est probablement le meilleur exemple d'un organisme indépendant. Je pense que le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie se trouvent également sur cette liste.

D'une part, pour reprendre votre terminologie, il y a les subventions de catégorie, les contributions, les subventions qu'octroient les ministères. D'autre part, il y a le financement accordé aux organismes indépendants, regroupés, eux aussi, en deux catégories: les trois conseils dispensateurs, c'est-à-dire «le Conseil de recherches en sciences humaines, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et le Conseil de recherches médicales», et dans une catégorie à part pour ainsi dire, le Conseil des arts du Canada.

À ces quelques exceptions près, cette liste est très complète. J'en ai déjà pris connaissance.

**Le vice-président:** Existe-t-il d'autres organismes comme le Conseil des arts qui ne figurent pas sur cette liste?

**M. Hutchinson:** Si les conseils dispensateurs y figurent, elle est complète, sauf pour ce qui est du Conseil des arts.

**Le vice-président:** Je reviens donc à la question que j'ai posée à M. Dubois sur la différence, si différence il y a, entre les procédures adoptées par le vérificateur général pour examiner les subventions accordées par les ministères et celles accordées par les conseils dispensateurs ou le Conseil des arts.

**M. Dubois:** Monsieur le président, la procédure est exactement la même dans les deux cas; il n'y aucune différence.

**Le vice-président:** Les organismes comme le Conseil des arts et les ministères sont-ils assujettis aux mêmes lignes directrices du Conseil du Trésor?

**M. Dubois:** Le Conseil des arts n'est pas assujetti aux lignes directrices du Conseil du Trésor, mais il a les siennes propres, qui sont semblables.

**M. Bellemare:** Mr. Chairman, I am happy to learn that I have contributed to the education of my colleague from Terrebonne by informing him that seniors play *Euchre*. There is still time for him to learn this game before the next election.

I am also happy to learn that my colleague from Terrebonne is quite interested in celebrations in Canada. I congratulate him. It warms my heart to know that he is interested in celebrations in Canada.

[Text]

Pour revenir au témoin, monsieur le président, on parle de critères et d'évaluation de programmes et on sait que les gens qui décident des octrois sont au sein des ministères, ce sont des groupes de travail.

Je ne veux pas être mesquin. Il y a peut-être des gens d'ici qui font partie des groupes de travail, qui prennent des décisions à savoir qui recevra ou ne recevra pas d'octroi. Je dois avouer à mon collègue que peut-être la moitié de ces gens sont de mon comité, alors, ils me connaissent sûrement comme quelqu'un qui aime à faire un peu d'humour, mais qui n'est pas mesquin et qui cherche toujours à faire les choses correctement.

Mes collègues, très souvent, me parlent de ce qui se passe au sein des ministères. Ils peuvent pencher d'un côté ou d'un autre dépendamment de plusieurs raisons et ils vont décider que tel groupe va avoir une subvention, un certain montant ou non. J'ai l'impression, parfois, que si on les prenait durant une autre journée, ils changeraienr peut-être d'avis. La subvention serait peut-être plus grosse ou moins grosse dépendamment du climat; elle pourrait changer un peu.

Je suis sérieux. Lorsque vous pouvez parler à des gens qui décident des octrois, des subventions... Comment fait-on pour contrôler ces gens qui font la recommandation au ministre? C'est très important. Ils ne décident pas vraiment, ils font une recommandation au ministre.

**M. Dubois:** Monsieur le président, il y a deux volets. Premièrement, lorsqu'on fait une vérification, on regarde, à partir des objectifs, les critères de sélection qui ont été établis pour décider qui doit recevoir des subventions ou contributions et de quelle façon. Si ces critères ne sont pas complets et précis, on fera un commentaire. Alors, c'est quand même sujet à vérification.

• 1705

Plusieurs des agences ont des groupes d'aviseurs qui sont des collègues dans le monde artistique, culturel ou autres. Ils forment des genres de conseils qui sont chargés de regarder les candidatures et de faire des recommandations. Ils analysent si la proposition est valable ou non valable. Alors, le jugement est fait par des pairs.

Selon nos vérifications passées, cette façon de procéder semble très satisfaisante. Évidemment, on ne se mêle pas de la substance. On regarde le processus qui est suivi; et le processus, selon certains relevés faits par certains des organismes, semblent satisfaisants pour la communauté aussi. Ce qui ne veut pas dire que c'est parfait. Nécessairement, il y aura des mécontents parce que quelqu'un qui se voit refuser une subvention est toujours mécontent. Mais, à notre point de vue, le système fonctionne raisonnablement bien.

**M. Bellemare:** J'ai fait partie durant cinq ans des organismes qui choisissaient ceux qui devait recevoir des octrois dans Ottawa—Carleton, en siégeant au comité des arts. À certains moments, il y avait une certaine subjectivité et je me demande si, au niveau fédéral, tout est objectif et rien n'est subjectif. Comment le vérifier? Dans un gouvernement régional comme Ottawa—Carleton, le politicien peut siéger sur ces comités. Au palier fédéral, le politicien, le membre du Parlement, le député, dis-je, ne peut pas aller siéger au sein d'un comité qui décide des subventions.

[Translation]

To return to our questioning of the witness, Mr. Chairman, we were talking about criteria and program evaluation; we know that the people who decide about grants work within departments on task forces.

I do not want to make any trouble. There may be people right here who sit on these task forces and who make these decisions about who will or will not get grants. I must admit to my colleague that maybe half of those people come from my riding; I am sure they know that although I like a joke I do not want to make any trouble, and I always try to do the right thing.

Very often, my colleagues talk to me about what is going on in various government departments. They may tend to take one side or the other for various reasons, and they are the ones who decide whether a given group will get a grant at all, and if so, how much. I sometimes have the impression that a good decision depends on whether you get those people on a good day or that the amount of grant might vary slightly depending in the weather.

I am serious about this. When you can talk about people who make these granting decisions... What do we do to monitor decision-makers who make recommendations to the minister? This is a very important point. They do not really decide; they make recommendations to the minister.

**M. Dubois:** Mr. Chairman, there are two aspects to control. Firstly, when we do an audit, we evaluate the selection criteria established to determine to whom and how grants and contributions are made, in light of stated objectives. If these criteria are incomplete or imprecise, we make a comment to that effect. So these criteria are in fact audited.

A number of the agencies have advisory groups made up of colleagues from the world of arts or culture, for example. These people set up councils that are responsible for examining applications and making recommendations. They analyze whether proposals are valid or not. So decisions are made by applicant's peers.

According to past audits, this procedure seems to be quite satisfactory, obviously, we do not audit the substance of these decisions. We look at the process that is followed; and according to data gathered by some of these agencies, the process seems to be satisfactory in the community served as well. This does not mean that the procedure is perfect. It is inevitable that some people will be unhappy because they have not received a grant. However, from our point of view, the system operates reasonably well.

**M. Bellemare:** For 5 years, I sat on the Arts Committee and was a member of some organizations in Ottawa—Carleton that selected grant recipients. There were times when these decisions were subjective and I wonder whether at the federal level all decisions are made entirely objectively. How can we check this? In a regional government like Ottawa—Carleton, politicians can sit on these Committees. At the federal level, the politician or the Member of Parliament cannot sit on these granting committees.

**[Texte]**

Donc, on ne sait pas s'il y a eu de la subjectivité et quel degré de subjectivité il y a eu. Le vérificateur général vérifie les critères, mais il y a aussi le critère de la façon d'évaluer les programmes. Est-ce que vous avez des opinions là-dessus?

**M. Dubois:** Monsieur le président, c'est extrêmement difficile de vérifier cet aspect. On fait affaire avec des êtres humains. Je pense qu'il est impossible de ne pas avoir un certain degré de subjectivité lorsqu'on parle d'octrois, de subventions et de contributions. Maintenant, s'il y a des abus flagrants, les vérificateurs les verront et feront des observations à ce sujet. Si on parle de subjectivité, de manque d'objectivité, il n'y a pas moyen de vérifier ce genre de chose. Il faut prendre pour acquis que cela existe.

**M. Bellemare:** Alors, je poursuis toujours. Vous avez des octrois de recommandés à certains groupes. Cela est acheminé au bureau du ministre qui signe. On nous a dit l'autre jour que le ministre signe chaque demande ou recommandation. J'ai aussi posé la question à cette même réunion. Est-ce que le ministre a refusé de signer certaines recommandations? La réponse était oui. Mais je voyais une certaine hésitation. Comment fait-on comme membres du Parlement, comme députés, pour savoir si le ministre ne décide pas que la moitié des recommandations sont refusées? Il ne veut pas signer mais il approuvera l'autre moitié des recommandations et en ajoutera à cause du lobbying. Comment vérifier?

• 1710

**M. Dubois:** Comment un membre du Parlement peut-il vérifier? Je ne peux pas répondre. Lorsque nous faisons la vérification de ce genre de programmes, on prend un certain nombre d'échantillons et on les suit jusqu'au bout. Selon notre expérience, dans la plupart des cas, les demandes doivent passer par différents paliers avant d'arriver au niveau du ministre. La très grande majorité est approuvée par le ministre, à ce que je sache.

**M. Bellemare:** Avez-vous déjà vérifié le nombre de subventions recommandées qui ont été refusées par un ministre, en telle ou telle année?

**M. Dubois:** Monsieur le président, on n'a pas vérifié cela précisément. Je ne me souviens pas d'en avoir eu un seul cas. On n'a pas fait de vérification dans le but précis de savoir s'il y avait eu des refus au niveau du ministre.

En vérifiant les recommandations, au fur et à mesure qu'on monte dans les paliers du ministère, on s'aperçoit du nombre de celles qui sont abandonnées en route, mais on ne le fait pas de façon systématique. Ce serait peut-être quelque chose à faire.

**M. Bellemare:** Comme vérificateur, est-ce que vous pouvez savoir combien de subventions recommandées ont été refusées au dernier palier, c'est-à-dire au palier du ministre?

**M. Dubois:** On a accès à l'information. Mais est-ce que le refus est identifié selon le palier? Je ne pourrais pas répondre. On a accès à l'information sur le nombre de demandes qui sont entrées et sur le nombre de demandes qui ont été finalement approuvées.

Dans certains cas, on ne conserve pas les dossiers des demandes refusées. Si on fait la vérification trop tard, les dossiers sont déjà détruits. Alors, on ne pourrait pas faire ce que vous suggérez.

**[Traduction]**

So we have no way of knowing whether subjectivity has been a factor, at all or to any extent, in these decisions. The auditor general checks the criteria, but we also have program evaluation. What do you think about evaluation criteria?

**M. Dubois:** Mr. Chairman, it is extremely difficult to audit this aspect of the system. We are dealing with human beings here. I think it is impossible not to be subjective to some extent in making grants and contributions. Now if there is flagrant abuse, auditors will see it and will point it out. But subjectivity, or a lack of objectivity, cannot be audited. We must assume that it exists.

**M. Bellemare:** Allow me to continue. Grants to certain groups are recommended. These recommendations go to the Minister's office, and the Minister signs them. We were told the other day that the Minister signs every application or recommendation. I asked this question at that meeting, too. Has the Minister ever refused to sign any of these recommendations? I was told that that had indeed happened. However, I did detect some hesitation. As Members of Parliament, how can we know if, for example, the Minister decides to turn down half of those recommendations, approves the other half, and adds some more as a result of lobbying? How can we check?

**M. Dubois:** How can a Member of Parliament check that? I cannot say. When we audit a grants program, we run a complete audit on a sampling of recipients. From what we have seen, most applications have to go through various levels before reaching the minister's desk. To the best of my knowledge, most grants are approved by the minister.

**M. Bellemare:** Have you checked to see how many grants recommended for approval have been rejected by the minister in any given year?

**M. Dubois:** Mr. Chairman, we did not look into that specifically. However, I do not remember seeing a single case of that happening. We did not conduct an audit into whether any application was rejected at the ministerial level.

In following the recommendations of applications from one level to the next within the department, you can count the applications that are rejected, but we did not do so systematically. That might be a point worth looking into.

**M. Bellemare:** As an auditor, can you find out how many applications are rejected at the final level, that is, when they reach the minister's desk?

**M. Dubois:** We have access to the information, but I am not sure whether it would tell me at what level the rejection occurred. We can find out how many applications were received and how many were finally approved.

In some cases, rejected applications are destroyed after a given period of time. If we conduct our audit after that period of time has elapsed, we could not provide you with the information you request.

*[Text]*

Dans les autres cas, oui on pourrait le faire, parce qu'on a accès à l'information.

**The Vice-Chairman:** The committee thanks you, Mr. Dubois and Mr. Hutchinson, for your contribution this afternoon.

This committee stands adjourned to the call of the Chair.

*[Translation]*

In other cases, we could do so because we would have access to the information.

**Le vice-président:** Monsieur Dubois et monsieur Hutchinson, je vous remercie d'avoir accepté de participer aux délibérations du comité cet après-midi.

La séance est levée.









If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Office of the Auditor General:*

Raymond M. Dubois, F.C.A., Deputy Auditor General;  
John Hutchinson, Principal, Audit Operations.

#### TÉMOINS

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Raymond M. Dubois, F.C.A., vérificateur général adjoint;  
John Hutchinson, directeur principal, Opérations de vérification.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Tuesday, May 29, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 34

Le mardi 29 mai 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on*      *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. II of the 1988-89 Public Accounts, consideration of controls over grants administered by the Social Sciences and Humanities Research Council

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, les Comptes publics 1988-1989, Vol. II, étude des contrôles des subventions administrées par le Conseil de recherches en sciences humaines

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

### Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

### Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MAY 29, 1990

(43)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:32 o'clock a.m. this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugène Bellemare, Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins, Bob Speller, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Tom Wileman, Research Officer.

*Witnesses: From the Social Sciences and Humanities Research Council:* Dr. Paule Leduc, President; Dr. Louise Dandurand, Secretary General; Monty Doyle, Director General, Administration; Pierre Chartrand, Director of Financing; Allan Fox, Director of Planning.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Volume II of the 1988-89 Public Accounts, the Committee resumed consideration of controls over grants administered by the Social Sciences and Humanities Research Council.

Dr. Paule Leduc made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

On motion of Jack Whittaker, it was agreed,—That the Chairman of the Committee communicate with the House Leaders seeking permission of the House of Commons to travel to St.John's, Newfoundland, from July 8 to July 11, 1990, to attend the annual meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees and that the necessary staff do accompany the Committee.

At 11:12 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee***PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 29 MAI 1990

(43)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemare, Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins, Bob Speller, Jack Whittaker et Geoff Wilson.

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Tom Wileman, attaché de recherche.

*Témoins: Du Conseil de recherches en sciences humaines:* Paule Leduc, présidente; Louise Dandurand, secrétaire général; Monty Doyle, directeur général, Administration; Pierre Chartrand, directeur des finances; Allan Fox, directeur de la planification.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des contrôles sur les subventions administrées par le Conseil de recherches en sciences humaines (vol. II des Comptes publics 1988-1989).

Paule Leduc fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Sur motion de Jack Whittaker, il est convenu,—Que le président communique avec les leaders parlementaires pour demander à la Chambre des communes d'autoriser le Comité à se rendre à St-Jean de Terre-Neuve, du 8 au 11 juillet prochain, afin d'assister à la réunion annuelle du Conseil canadien des Comités des comptes publics, et à se faire accompagner par le personnel requis.

À 11 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, May 29, 1990

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 29 mai 1990

• 0934

**The Chairman:** I see a quorum so we will start our proceedings.

Our first item of business deals with seeking permission from the House of Commons to attend the annual meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees. This is the one that was held in Edmonton last year. It is a meeting with all the public accounts committees from the various provinces and territories, as well as our own committee here.

If someone would move that as chairman of the committee I communicate to the House Leaders seeking permission of the House of Commons to travel to St. John's, Newfoundland, this year, from July 8 to July 11, to attend the annual meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees and that the necessary staff do accompany the committees.

• 0935

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** So moved.

Motion agreed to

**The Chairman:** This is a different procedure now. We have to consult the House Leaders, as opposed to getting consent from the House itself. It is a new procedure.

In accordance with its mandate under Standing Order 108.(3), the committee resumes consideration of the controls over grants administered by the Social Sciences and Humanities Research Council. This morning we are very pleased to have as our witnesses—and we welcome them—Dr. Paule Leduc, President, and Dr. Louise Dandurand, Secretary General.

**Statement by Dr. Paule Leduc, President, the Social Sciences and Humanities Research Council:**

I am pleased to be with you today to explain the processes by which the SSHRC provides grants to support the development of advanced training and research in the social sciences and humanities in Canada.

The SSHRC's Mandate, Structure and Objectives:

The Social Sciences and Humanities Research Council is a grant-giving organization which was created by the Government Organization (Scientific Activities) Act, 1976 and commenced operations on April 1st, 1978. Its funds are voted directly by Parliament and it reports to Parliament through the Secretary of State. Its mandate, as outlined in Section 5 of the Act, is:

...to promote and assist research and scholarship in the social sciences and humanities; and to advise the Minister in respect of such matters relating to such research as the Minister may refer to the Council for its consideration".

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 29 mai 1990

**Le président:** Nous avons le quorum et nous pouvons donc commencer.

Nous devons tout d'abord demander l'autorisation de la Chambre des communes d'assister à l'assemblée annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. C'est l'assemblée qui a eu lieu l'année dernière à Edmonton. C'est une assemblée de tous les comités des comptes publics des provinces et territoires et de notre propre comité.

Quelqu'un veut-il proposer qu'à titre de président du comité, je m'adresse aux leaders à la Chambre pour demander l'autorisation de la Chambre des communes d'aller cette année à Saint-Jean (Terre-Neuve) du 8 au 11 juillet assister à l'assemblée annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics et de nous faire accompagner du personnel nécessaire?

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le président:** La méthode est maintenant différente. Nous devons consulter les leaders à la Chambre plutôt que de demander l'assentiment de la Chambre elle-même. C'est un nouveau système.

Conformément à son mandat fixé aux termes de l'article 108.(3) du Règlement, le comité reprend l'étude des contrôles sur les subventions administrées par le Conseil de recherches en sciences humaines. Ce matin, nous avons le grand plaisir de recevoir M<sup>me</sup> Paule Leduc, présidente, et M<sup>me</sup> Louise Dandurand, secrétaire générale du conseil.

**Déclaration de Mme Paule Leduc, présidente, Conseil de recherches en sciences humaines:**

Il me fait plaisir d'être ici aujourd'hui pour vous donner quelques explications sur le processus auquel le CRSH a recours pour subventionner le développement de la formation supérieure et de la recherche en sciences humaines.

Le mandat, la structure et les objectifs du CRSH

Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada est un organisme qui a pour vocation d'accorder des subventions. Institué par la Loi d'action scientifique du gouvernement (1976), il a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> avril 1978. Il obtient ses fonds par crédits du Parlement, dont il relève par l'entremise du Secrétaire d'État. Selon les termes de sa loi constitutive (article 5), le mandat du CRSH est:

...de promouvoir et de soutenir la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines; et de conseiller le ministre sur les aspects de cette recherche que ce dernier lui demande d'examiner».

**[Texte]**

In order to meet its mandate, the Council has identified four broad objectives which represent its main sectors of activities. These are:

- to enhance the advancement of knowledge by supporting basic research in the social sciences and humanities;
- to support strategic research in fields of national importance;
- to help ensure Canada's national capacity for research and expertise in the social sciences and humanities by supporting advanced training in these disciplines;
- to facilitate communication among scholars in Canada and abroad, and to promote awareness and use of SSHRC-funded research results within the academic community, the public and private sectors and the general public.

In pursuit of these goals, the Council administers programs of doctoral and postdoctoral fellowships for research training, and grants for research, national and international scholarly exchanges, scholarly publishing, conferences and other research-related activities. In addition, the Council undertakes consultations and performs a leadership role in research policy in Canada, and fulfills a liaison function with government and the scholarly community.

The SSHRC is administered by a broadly-based 22-member Board, appointed by the Governor-in-Council. This Board monitors the granting process and is responsible for the optimal use of public funds. The Council's work is supported by three standing committees composed of selected Council members: the Executive Committee, the Audit Committee and the Program Committee. These committees, which report directly to Council, advise and assist Council on policy and budgetary matters and are a critical element in the organizational structure to monitor and control Council activities. The Executive Committee has the same powers and functions as the Council between meetings of the latter and also makes recommendations to the Council on budget allocations. The Audit Committee monitors the execution of Council's audit plans and is responsible for overseeing the implementation of recommendations arising out of program evaluations. Liaison between the adjudication committees and the Council and responsibility for evaluation and policy issues related to the Council's programs resides with the Program Committee. Through these three standing committees, Council members monitor Council activities and provide guidance on broad policy issues.

The Council's primary client group is the university community. There, it represents some 20,000 full-time professors and 29,000 graduate students, which accounts for 58% of the total faculty and graduate enrolment.

**[Traduction]**

Pour remplir son mandat, le Conseil s'est fixé quatre grands objectifs, qui correspondent à ses principaux secteurs d'activité:

- favoriser l'avancement des connaissances en encourageant la recherche fondamentale dans le domaine des sciences humaines;
- appuyer la recherche stratégique dans des domaines d'importance nationale;
- s'assurer que le Canada puisse toujours compter sur une capacité nationale de recherche et d'expertise en sciences humaines en appuyant une formation de haut niveau dans des disciplines des sciences humaines;
- favoriser les communications entre les chercheurs au Canada et à l'étranger et promouvoir l'intérêt et l'utilisation des résultats des recherches subventionnées par le CRSN parmi les milieux de recherche, le grand public et les secteurs public et privé.

Pour remplir ces objectifs, le Conseil administre des programmes de bourses de doctorat et de bourses postdoctorales pour la formation en recherche et des programmes de subventions des publications savantes ainsi que d'autres activités liées à la recherche. De plus, il procède à des consultations et joue un rôle de chef de file dans la politique de recherche au Canada; et entretient des liens constants avec le gouvernement et la communauté des chercheurs.

Le CRSN est dirigé par un conseil d'administration composé de 22 membres de compétences diverses, nommés par le gouverneur en conseil. Le conseil d'administration supervise l'octroi des subventions et est responsable de l'emploi optimal des deniers publics. Il est secondé dans cette tâche par trois comités permanents, composés de membres désignés du Conseil: le Bureau du Conseil, le Comité de vérification et le Comité des programmes. Ces trois comités, qui relèvent directement du Conseil, lui dispensent des vis et de l'aide sur des questions relatives aux politiques et au budget; ils forment un élément essentiel de la structure organisationnelle du Conseil, dont ils surveillent et contrôlent les activités. Le Bureau du Conseil exerce les mêmes pouvoirs et fonctions que le Conseil lorsque ce dernier ne siège pas et fait aussi des recommandations sur les allocations budgétaires. Le Comité de vérification supervise l'exécution des plans de vérification du Conseil; il est aussi chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations découlant des évaluations de programmes. Quant au Comité des programmes, il fait office d'agent de liaison entre les comités de sélection et le CRSN; il est aussi responsable des questions d'évaluation et de politique ayant trait aux programmes du Conseil. Par l'entremise de ces trois comités permanents, les membres du Conseil supervisent les activités du CRSN et lui donnent son orientation sur les grandes questions de politique.

La communauté universitaire constitue la principale clientèle du Conseil. Celle-ci compte quelque 20 000 professeurs à temps plein et 29 000 étudiants des deuxième et troisième cycles, qui représentent 59 p. 100 de l'ensemble de la communauté universitaire.

## [Text]

The SSHRC's budget for 1990/91 totals \$89.1 million, of which approximately \$82 million will be disbursed on activities which fall under the definition of grants (the remaining amount to be used for administration purposes). The guiding principle for the allocation of these expenditures is merit, as judged by peers, in the context of a competitive process.

Many governmental activities with different objectives and clienteles fall under the Treasury Board's broad definition of grants. In contrast to grants for such activities as family allowances or old age pensions, the granting councils operate their programs under very specific terms and conditions. For all its programs, the SSHRC has defined specific objectives and detailed guidelines which govern eligibility criteria, evaluation and adjudication practices and financial reporting mechanisms.

Over the last few months, the Council has completed a single guide to applicants for its grants programs. This exercise has led to a thorough review of our procedures and major efforts to ensure that our regulations are clear, consistent and complete.

## Clear Criteria for Program Eligibility

Each of Council's programs has clearly stated objectives, policy and program parameters and application criteria. In addition, there are personal criteria for all programs, which require that individuals be Canadian citizens or permanent residents.

## Highly Competitive and Low Cost Peer Review Process

As in other granting bodies in Canada and abroad, the SSHRC administers its programs through a competitive peer review process. Applications for support under our programs are submitted to carefully constituted committees of research experts, which are representative of disciplines, regions, linguistic groups, and gender. Between 250 and 350 specialists drawn from the universities and the user community sit on one of the Council's 50 committees which are involved each year in the adjudication of between 6,000 and 7,000 grant applications. Since some of these committee meetings last up to five days and members receive a token honorarium of \$200, this represents a major donation of time by the academic community to the government of Canada. In addition, in the majority of cases, independent written assessments on the merits of proposals are obtained from researchers and users, for which no honorarium is paid.

Committee membership is initially proposed by the Council's professional staff, after consulting lists provided periodically by universities, learned societies and other associations. The proposed membership is presented for

## [Translation]

En 1990-1991, le budget du CRSH s'élève à 89,1 millions de dollars, dont quelque 82 millions seront consacrés à des activités tombant sous la rubrique des subventions (le solde servira à l'administration). Ces fonds sont attribués selon le principe du mérite, par voie de concours jugé par les pairs.

Nombre d'activités gouvernementales visant des clientèles et des objectifs différents sont regroupées par le Conseil du Trésor sous la définition de «subventions». Or, contrairement aux subventions destinées à des activités telles que les allocations familiales et les pensions de vieillesse, celles des conseils subventionnaires sont octroyées dans le cadre de programmes qui comportent des modalités très précises. Pour chacun de ses programmes, le CRSH a établi des objectifs particuliers et des directives détaillées touchant les critères d'admissibilité, les méthodes d'évaluation et d'attribution ainsi que des mécanismes de rapport financier.

Au cours des derniers mois, le Conseil a mis au point un guide unique des candidats, qui regroupe tous nos programmes de subventions. Cette activité a donné lieu à un examen minutieux de toutes nos procédures et à des efforts concentrés pour faire en sorte que tous nos règlements soient clairs, complets et uniformes.

## Des critères d'admissibilité précis

Pour chacun de ses programmes, le Conseil a établi des objectifs, un cadre de référence et des critères pour la présentation de demandes. En outre, pour tous les programmes, les candidats doivent être citoyens canadiens ou résidents permanents du Canada.

## L'évaluation par les pairs: une méthode très compétitive et peu coûteuse

Comme les autres organismes canadiens et étrangers qui accordent des subventions, le CRSH administre ses programmes par voie de concours et d'évaluation par les pairs. Les demandes de subventions au titre de nos programmes sont soumises à des comités de chercheurs compétents sélectionnés avec soin et au sein desquels les disciplines, les régions, les groupes linguistiques et les deux sexes sont représentés de façon équitable. Les 50 comités du Conseil, qui regroupent de 250 à 350 spécialistes provenant des universités et des milieux qui utilisent la recherche, évaluent chaque année 6 000 à 7 000 demandes de subvention. Si l'on songe que les réunions de certains comités peuvent durer jusqu'à cinq jours et que leurs membres ne reçoivent pour toute rémunération que des honoraires symboliques de 200\$, on comprend que c'est là un don de temps considérable de la part de la communauté universitaire envers le gouvernement du Canada. Dans la plupart des cas, on obtient aussi des évaluations indépendantes de la qualité des projets, rédigées par des chercheurs et par des utilisateurs qui ne reçoivent aucune rémunération.

Les membres des comités sont choisis de la façon suivante. Le personnel professionnel du Conseil propose tout d'abord des noms après avoir consulté les listes fournies régulièrement par les universités, les sociétés savantes et

**[Texte]**

approval to Senior Management, which oversees the overall balance on a corporate level. Members are nominated on a rotating basis, normally for a three-year period and are subject to the Council's rules on conflict of interest, which require that they do not participate in any discussion relating to an application from a friend or colleague, to ensure that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of Council's operations.

The peer review process, founded on the expert advice of specialists is unanimously recognized both in Canada and abroad as the most appropriate system to allocate grants and ensure that the most deserving projects are supported.

**Strict and Objective Adjudication Procedures**

Upon receipt, applications are first screened for eligibility and compliance with Council's ethical guidelines. In two of our major program divisions, (Research Grants and Strategic Grants) proposals are sent out to external specialists who provide written assessments on the basis of explicit evaluation criteria outlined in the guide to applicants. Applications are then forwarded to the appropriate adjudication committees where they are evaluated and ranked on the basis of their intellectual rigour, the soundness of the research and budgetary plans and the competence and productivity of the applicants. In the case of Strategic Grants, applications are also evaluated on their potential contribution to the field of research in the national interest. Council staff provides the committees with detailed guidelines to assist them in their deliberations. Staff also attend the meetings where they may be called upon to clarify policy issues and administrative or budgetary regulations, and thus ensure consistency throughout the review process.

Committee recommendations on applications are submitted to Council for approval or directly to the President who has been delegated the required authority from Council. All grants of over \$100,000 must be approved by the Council. A record of all grants awarded is documented in the Annual Report.

**Measures to Improve Communications of Research Results**

During a review of the Council's strategic grant program in 1988/89, it became apparent that increased emphasis needed to be given to the dissemination of research results, particularly to potential users of the research. In April 1989 Council approved a recommendation from the review report that applicants be asked to declare their communication plans at the time of application, that these be reviewed by adjudication committees and that up to 10% of the grant may

**[Traduction]**

d'autres associations. Les noms des membres éventuels sont ensuite soumis à la haute gestion, chargée d'assurer l'équilibre global au sein de l'organisation. Les membres sont nommés sur une base rotative, normalement pour une période de trois ans. Ils sont assujettis aux règlements du Conseil en matière de conflit d'intérêt. Selon ces règlements, ils ne doivent pas prendre part aux délibérations portant sur les demandes présentées par des amis ou par des collègues. Grâce à ces dispositions, le public peut avoir toute confiance dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du Conseil.

Au Canada comme à l'étranger, la méthode d'évaluation par les pairs, fondée sur le jugement d'experts, est unanimement reconnue comme la plus indiquée pour l'octroi de subventions et comme la plus apte à garantir le financement des projets les plus valables.

**Une méthode d'attribution stricte et objective**

Les demandes reçues sont d'abord filtrées par le personnel, qui s'assurent qu'elles respectent les critères d'admissibilité et les lignes directrices du Conseil en matière de déontologie. Dans deux de nos divisions de programmes (celles des Subventions de recherche et des Subventions stratégiques), les demandes sont envoyées à des spécialistes de l'extérieur qui en font une évaluation écrite selon des critères bien définis, énoncés dans le guide des candidats. Les demandes sont par la suite transmises aux comités de sélection appropriés, qui les évaluent en fonction de leur rigueur intellectuelle, du bien-fondé de la recherche et des plans budgétaires ainsi que de la compétence et de la productivité des candidats. En ce qui concerne les subventions stratégiques, on évalue aussi les demandes d'après leur apport éventuel au domaine de recherche dans l'intérêt national. Le personnel du Conseil fournit aux comités des directives détaillées pour les aider dans leurs délibérations. Des membres du personnel assistent aux réunions, où ils peuvent être appelés à donner des précisions sur des questions de politique ou encore sur des règlements administratifs ou budgétaires. Ils assurent ainsi l'uniformité du processus d'évaluation.

Les comités soumettent les projets recommandés à l'approbation du Conseil ou de la Présidente, à qui le Conseil a délégué les pouvoirs nécessaires en ce domaine. Toute subvention de plus de 100 000\$ doit être approuvée par le Conseil. La liste de toutes les subventions octroyées est publiée dans le rapport annuel.

**Des mesures pour améliorer la diffusion des résultats de la recherche**

Lors d'une révision du Programme des subventions stratégiques en 1988-1989, il est ressorti clairement que l'on devait accorder plus d'importance à la diffusion des résultats de la recherche, surtout auprès des utilisateurs éventuels. En avril 1989, le Conseil a approuvé la recommandation du rapport de révision voulant que les candidats fassent état de leur plan de communication au moment où ils présentent leur demande, et que les comités de sélection évaluent ces

## [Text]

be used for communication activities. A new emphasis on the encouragement of partnerships in the strategic programs was also announced as a means of increasing the relevance of research and building linkages between the university community and potential users of the research.

In addition, the Council itself has adopted a more proactive position in disseminating information on research it funds. A Communications Strategy is presently being developed which identifies specific communication objectives, target audiences and their information needs, communication tools and activities to meet these needs, and methodologies for assessing the degree to which objectives are met. This Communications Strategy will be implemented over the next five years in conjunction with the Council's new Strategic Plan.

## Financial Management Controls:

## Report on the Auditor General

In 1986 a comprehensive audit was undertaken on the Council's operations which raised concerns about two areas of activity: there was a perceived confusion in the roles and responsibilities of Council and its committee structure; and, it was considered that the follow-up on grants that had been completed was inadequate.

Since the 1986 audit, Council has adopted a number of measures to address these concerns. There has been a complete revision of the standing committees' structure and of their mandate. As mentioned previously, a Program Committee has been established to act as a liaison between Council and adjudication committees and to provide guidance on broad policy issues. This committee is also responsible for the coordination of evaluation reviews which, as has been noted by the Comptroller General, enhances management's strategic decision-making ability. The revision in the committee structure, with up-dated mandates and objectives, ensures that there is a clear delineation of lines of responsibility to monitor and control Council activities.

On the issue of follow-up, a number of major steps have been taken. There has been a complete review of procedures for financial reporting and reporting on research activity. All financial reporting forms have been reviewed and in a number of cases have been revised. There has also been a review of computerized data that is captured and as a result of changes that are being implemented, we will be able to do a finer analysis on expenditures under grants than has been possible in the past. A new system of global payments to universities is being introduced in 1990/91, which will streamline and increase the efficiency of the cheque production process. The new system will also be backed up with cyclical site visits to universities to monitor financial administration.

In the future, the Council will be placing far greater emphasis than in the past on monitoring the follow-up on activities supported under grants. Effective 1990/91, major changes in the way research grants are adjudicated will place

## [Translation]

activités. On a également majorer à 10 p. 100 de la subvention le montant pouvant être consacré aux activités de diffusion. De nouveaux efforts visant à encourager le développement de partenariats dans le cadre du Programme des subventions stratégiques ont aussi été annoncés; ces mesures ont pour objet de rendre la recherche plus pertinente et de créer des liens entre la communauté universitaire et les utilisateurs éventuels de la recherche.

Le Conseil a lui-même adopté une attitude plus dynamique quant à la diffusion d'information sur la recherche qu'il subventionne. Nous élaborons actuellement une stratégie de communication qui identifiera des objectifs précis en ce domaine ainsi que des auditoires cibles, leurs besoins d'information, les outils et les activités de communication nécessaire pour répondre à ces besoins et les méthodologies qui permettront d'évaluer la réalisation des objectifs. Cette stratégie sera mise en oeuvre au cours des cinq prochaines années, de concert avec le Plan stratégique du Conseil.

## Le contrôle de la gestion financière

## Le rapport du Vérificateur général

Une vérification exhaustive des activités du Conseil, effectuée en 1986, a révélé des problèmes dans deux grands secteurs. Premièrement, les rôles et les responsabilités du Conseil ainsi que la structure de ses comités semblaient susciter une certaine confusion. Deuxièmement, le suivi des projets, une fois ceux-ci terminés, était jugé inadéquat.

Depuis, le Conseil a adopté un certain nombre de mesures pour remédier à ces problèmes. La structure et le mandat des comités permanents ont été révisés en profondeur. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le Comité des programmes a été mis sur pied pour faire office d'agent de liaison entre le Conseil et les comités de sélection et pour donner des conseils sur les grandes questions de politique. Ce comité est aussi chargé de coordonner la revue des évaluations qui, selon le Contrôleur général, rendent la gestion plus à même de prendre des bonnes décisions stratégiques. Avec la révision de la structure des comités, y compris la mise à jour de leur mandat et de leurs objectifs, des champs de responsabilité précis sont désormais établis pour la surveillance et le contrôle des activités du Conseil.

Plusieurs mesures importantes ont été prises en ce qui a trait au suivi. Les procédures touchant les rapports financiers et les rapports sur les activités de recherche ont fait l'objet d'un examen complet. Tous les formulaires de rapport financier ont été examinés et beaucoup ont été révisés. On a aussi procédé à un examen de la saisie de données sur ordinateur; les modifications que nous sommes en train de mettre en oeuvre nous permettront d'analyser les dépenses effectuées dans le cadre des subventions avec plus de précision que par le passé. Un nouveau système de paiements globaux aux universités, instauré en 1990-1991, contribuera à rationaliser la production des chèques et à la rendre plus efficace. Le système sera appuyé par des visites cycliques aux universités, qui nous permettront de vérifier leur administration financière.

À l'avenir, le Conseil d'intéressera beaucoup plus qu'auparavant au suivi des activités qu'il a subventionnées. À partir de 1990-1991, d'importantes modifications entrent en vigueur dans le cadre du processus d'attribution des

**[Texte]**

considerable emphasis on the evaluation of the results of research under a previous award. Staff will also be doing periodic monitoring to ensure that reporting requirements under previous grants have been fulfilled. In the case of major grants, new procedures have been adopted for mid-term reviews, involving site visits by peer review committees, to ensure that the project is on track and progress is being accomplished.

Finally, Council has agreed to embark on a major Communications Strategy to ensure that effective use is made of the research it supports. A key thrust will be to provide leaders and decision-makers in the public and private sectors with regular up-dates on research findings from both the applied disciplines and strategic themes relevant to their concerns. Emphasis will be placed on providing information quickly and in a form that is suited to their needs and circumstances.

It was noted in the Auditor General's follow-up report that progress has been made and that the Council has responded positively to the recommendations in the comprehensive audit.

**Regulated Use of Funds**

Council funds must be used for the direct costs involved in the conduct and dissemination of research, subject to certain clearly specified restrictions. A large part of these direct costs provide salary support for research assistants, technicians and typists. Grants are made on the understanding that the recipients agree to abide by the terms and conditions attached to the award and to the policies and procedures outlined in the appropriate guide to applicants. The Council may withdraw a grant if conditions are not met, if the research program is no longer feasible or ceases to meet eligibility or ethics requirements. An example of such a situation would be the withdrawal of a grant because required authorization provided by archaeological permits, Indian Band Council approval or entry permits to foreign countries was not forthcoming. When the term of the grant has expired and a financial report has been submitted by the university, the Council may request a refund of any balance or of funds allocated to ineligible items.

**Systematic Monitoring Practices**

The great majority of our grants are allocated to university-based researchers. The universities undertake the responsibility to administer SSHRC grants on behalf of the award-holders in accordance with specific guidelines. They are required to establish appropriate controls and systems to ensure that SSHRC policies and regulations are followed. For example, universities must obtain receipts from grant-holders to ensure that expenditures have actually occurred. Recipients of grants are responsible for the disbursement of their grant funds and must certify that all expenditures are essential for carrying out the activities supported by the grant.

**[Traduction]**

subventions. On attachera désormais beaucoup plus d'importance à l'évaluation des résultats des recherches financées par des subventions antérieures. Le personnel effectuera aussi des contrôles périodiques pour s'assurer que les exigences en matière de rapports ont été respectées dans le cadre des subventions antérieures. De nouvelles procédures d'examen de mi-projet, comprenant des visites sur les lieux par des comités de pairs, ont été adoptées pour les grandes subventions de recherche; on pourra ainsi vérifier si les projets suivent bien leur cours et progressent normalement.

Enfin, le Conseil a convenu de mettre en oeuvre une vaste stratégie de communication pour maximiser l'emploi des recherches qu'il finance. L'une des principales initiatives en ce domaine sera de fournir aux dirigeants et aux décideurs des secteurs public et privé des bulletins réguliers sur les résultats des recherches effectuées dans les disciplines appliquées et dans les domaines stratégiques qui les intéressent. On s'efforcera de fournir cette information rapidement et sous une forme convenant aux besoins et à la situation des utilisateurs éventuels.

Le rapport de suivi du Vérificateur général mentionne le fait que des progrès ont été accomplis et que le Conseil a réagi positivement aux recommandations découlant de la vérification.

**Les règlements touchant l'emploi des fonds**

Les fonds du Conseil doivent être consacrés aux coûts directs liés à la conduite et à la diffusion de la recherche, sous réserve de certaines restrictions très précises. La rémunération des assistants de recherche, des techniciens et des services de secrétariat représente une part importante de ces coûts directs. Il est entendu que les chercheurs conviennent de respecter les conditions dont est assortie la subvention ainsi que les politiques et procédures énoncées dans le guide des candidats. Le Conseil peut retirer une subvention si les conditions ne sont pas respectées, si le programme de recherche ne semble plus réalisable, s'il cesse de se conformer aux normes d'admissibilité ou aux exigences déontologiques. Par exemple, une subvention peut être annulée s'il semble que le chercheur n'obtiendra pas les autorisations nécessaires (permis de fouilles archéologiques, approbation d'un conseil de bande indienne, visa d'entrée dans un pays étranger). À l'expiration de la subvention, une fois le rapport financier présenté par l'université, le Conseil peut demander le remboursement du solde des fonds affectés à des postes inadmissibles.

**Des pratiques de vérification systématiques**

La grande majorité de nos subventions sont octroyées à des chercheurs universitaires. Les universités assument la responsabilité d'administrer les subventions du CRSH au nom des titulaires selon des directives bien établies. Elles doivent mettre au point les mesures de contrôle et les systèmes nécessaires pour veiller à ce que les politiques et les règlements du CRSH soient respectés. Elles doivent notamment obtenir des reçus pour justifier les dépenses des titulaires. Les titulaires de subvention sont responsables des décisions concernant la façon dont la subvention est dépensée et doivent certifier que ces dépenses sont essentielles à l'exécution de la recherche bénéficiant de la subvention.

## [Text]

Within our Research Grants program we are moving to a system of three-year awards, where detailed financial reports are provided annually by universities, with a comprehensive report on achievements at the end of the three years. In the case of Major Grants (in excess of \$100,000/year) however, there are mid-term assessments to ensure adequate progress is being made, with associated site visits by peer review committees. For doctoral fellowships, supervisors are required to certify that satisfactory progress is being made by the student, before instalment cheques are disbursed.

Files are checked periodically to ensure that they are complete and that the reporting conditions have been met. Council also conducts periodic internal audits to review and appraise administrative activities and management practices and control. In addition the SSHRC annually submits to Parliament an audited financial statement, accompanied by the complete list of new projects funded. This is presented as an Annual Report which is widely circulated.

## Improved Administrative Procedures

In order to improve the efficiency and effectiveness of its financial management procedures, the SSHRC has introduced, in the fiscal year 1990/91, a new system of Global Payments to Universities. Under this system, individual grants will be aggregated and paid to universities in one cheque each month for projects that are due to commence that month. Council staff will be conducting cyclical site visits to universities to monitor spending trends, carry-over funds, grant account administration and data collection.

## Cost of Administering Grants

SSHRC has made considerable gains in increasing the efficiency of its operations. An analysis of workload comparisons for the three federal research granting councils in 1988/89 indicates that SSHRC has the lowest average operating cost per application processed. In that year, 6,500 grant applications were reviewed, at an average operating cost of \$890 per application.

## Evaluation and Follow-up Policy:

## Follow-up on Performance

The Council is very concerned about the output of the individual projects it supports. In order to ensure accountability and to encourage the productivity of researchers, the Council has recently re-oriented its Research Grants program to give more weight to an applicant's record of research achievements in the evaluation process. The report of activity on research results and publications from previous grants will, from now on, be a focal point of the

## [Translation]

Dans le cadre de notre Programme de subventions de recherche, nous avons établi un régime de subventions de trois ans, comportant la présentation de rapports financiers annuels détaillés par les universités et d'un rapport complet sur les réalisations de recherche à la fin de la période de trois ans. Toutefois, dans le cadre des grandes subventions de recherche (plus de 100 000\$ par an), on procède à une évaluation de mi-projet, y compris des visites sur les lieux par des comités de pairs, pour s'assurer que les projets progressent normalement. Dans le cas des bourses de doctorat, les superviseurs doivent certifier que les étudiants font des progrès satisfaisants avant le déboursement des chèques de versement.

On vérifie régulièrement les dossiers pour s'assurer qu'ils sont complets et que les titulaires respectent les exigences en matière de rapports. Le Conseil procède en outre à des vérifications internes périodiques afin d'examiner et d'évaluer les activités administratives ainsi que les pratiques et les contrôles de gestion. Le CRSH soumet chaque année au Parlement des états financiers vérifiés, accompagnés de la liste de tous les nouveaux projets subventionnés. Ce document, présenté sous forme de rapport annuel, est diffusé à grande échelle.

## Des procédures administratives améliorées

En vue d'améliorer l'efficacité de ses procédures d'administration financière, le Conseil a instauré pour l'exercice 1990-1991 un nouveau système de paiements globaux aux universités. Dans le cadre de ce système, toutes les subventions seront regroupées de façon à ce que les universités reçoivent chaque mois un seul chèque pour tous les projets devant débuter au cours du mois en question. Le personnel du Conseil effectuera des visites cycliques dans les universités pour surveiller les tendances en matière de dépenses, les reports de fonds, l'administration du compte des subventions et la collecte des données.

## Les coûts d'administration des subventions

Le Conseil a beaucoup accompli en vue de rendre ses activités plus efficaces. Une analyse comparative de la charge de travail des trois conseils fédéraux qui accordent des subventions, effectuée en 1988-1989, révèle que le CRSH a en moyenne les coûts de fonctionnement les plus bas par demande traitée. Cette année-là, 6 500 demandes de subvention ont été examinées à un coût de fonctionnement moyen de 890\$ par demande.

## Politique d'évaluation et de suivi

## Suivi du rendement

Le Conseil se préoccupe beaucoup des résultats produits par les divers projets qu'il subventionne. Pour faire en sorte que les chercheurs rendent compte de leurs activités et pour les encourager à être productifs, le Conseil a réorienté dernièrement son Programme de subventions de recherche de façon à accorder plus d'importance au dossier des réalisations de recherche du candidat dans le cadre du processus d'évaluation. Le rapport d'activités portant sur les résultats

**[Texte]**

review process of a new application. This approach involving the assessment of past activity is seen as the best predictor of future performance and will ensure an on-going evaluation of research in our disciplines as well as provide the Council with indicators of strengths and weaknesses in research areas. It will also enable the Council to effectively monitor the output of grants that it awards.

**Program Evaluation**

The SSHRC considers that an integral part of the responsibilities of management is to measure and report on the effectiveness of its programs. It has therefore, in place, a formal evaluation policy which stipulates that independent and objective reviews of its grant and scholarship programs be conducted at intervals of usually not more than five years. Its intent is to determine the adequacy of program objectives, program design and results, the impact of the program on the public and its cost effectiveness.

The Evaluation Division is fundamentally separate from program management and all evaluation assessments and reports are made directly to the Program Committee of Council. A recent report by the Office of the Comptroller General noted that the coordination of evaluation reviews and policy development by the Program Committee should enhance the ability for the program evaluation function to respond to the strategic decision-making needs of management. The Audit Committee of Council oversees the implementation of evaluation recommendations approved by Council.

Increased emphasis is being placed on the evaluation function so that it will go beyond the traditional emphasis on the impact of a program on the client population, to address its national contribution. As an agency entrusted with the management of public funds, we see a responsibility to evaluate the broad social impact of the public investment in social sciences and humanities research.

The November 1989 Comptroller General's report concluded that the increased profile and resources provided for program evaluation during the last year has increased the number and quality of studies produced. It notes the evaluations are addressing issues of relevance to the Council and the findings and recommendations are carefully considered and largely implemented.

**Conclusion**

The SSHRC recognizes its responsibility to ensure the judicious use of public funds. The allocation of grants is subject to a rigorous peer review mechanism, which is recognized internationally as being the most appropriate system for the disbursement of grants for academic research. Over the years, we have introduced a series of measures to rationalize our program administration and to improve the financial control over our expenditures. The Council is

**[Traduction]**

de recherche et sur les publications découlant de subventions antérieures sera désormais un facteur prioritaire lors de l'évaluation d'une nouvelle demande. Cette méthode axée sur les réalisations antérieures est perçue comme la meilleure façon d'anticiper le rendement des candidats. Elle assurera l'évaluation constante des recherches effectuées dans nos disciplines, tout en fournissant au Conseil des indications précieuses sur les points forts et sur les points faibles décelés dans les divers domaines de recherche. Elle lui permettra également de mieux évaluer les résultats des subventions qu'il octroie.

**L'évaluation des programmes**

Le CRSH estime qu'une partie intégrale des responsabilités de gestion consiste à mesurer l'efficacité des programmes et à en faire rapport. Il a donc instauré une politique officielle qui prévoit l'examen périodique, indépendant et objectif des programmes de subventions et de bourses, généralement au moins tous les cinq ans. Cette politique a pour objet de déterminer le bien-fondé des objectifs, de la conception et des résultats des programmes, de même que leur incidence sur le grand public et leur rentabilité.

La Division de l'évaluation fonctionne indépendamment de la gestion des programmes et présente directement toutes ses évaluations et tous ses rapports au Comité des programmes du Conseil. Selon un récent rapport du Bureau du Contrôleur général, la coordination des examens et de l'élaboration des politiques d'évaluation par le Comité des programmes devrait rendre l'évaluation des programmes plus à même de répondre aux besoins de la gestion pour la prise de décisions stratégiques. Le Comité de vérification supervise la mise en oeuvre des recommandations approuvées par le Conseil à la suite des évaluations.

On accorde une importance accrue à la fonction d'évaluation afin qu'elle dépasse la perspective traditionnelle, axée uniquement sur l'incidence des programmes sur les groupes clients, pour envisager leur contribution à l'échelle nationale. En tant qu'organisme chargé de la gestion de fonds publics, nous nous sentons responsables d'évaluer globalement l'incidence sociale de cet investissement sur la recherche en sciences humaines.

Le rapport du Contrôleur général en 1989 conclut que la visibilité et les ressources accrues accordées à l'évaluation des programmes au cours de l'année dernière a augmenté le nombre d'études produites et amélioré leur qualité. Le rapport souligne que les évaluations portent sur des questions pertinentes pour le Conseil et que les résultats et les recommandations qui en découlent sont étudiés attentivement et débouchent le plus souvent sur des mesures concrètes.

**Conclusion**

Le CRSH reconnaît qu'il est responsable de veiller à l'emploi judicieux des fonds publics. L'attribution des subventions est régie par un système rigoureux d'évaluation par les pairs, considéré à l'échelle internationale comme le moyen le plus efficace d'accorder des subventions pour la recherche universitaire. Au fil des ans, nous avons mis en œuvre une série de mesures pour rationaliser l'administration de nos programmes et améliorer le contrôle

**[Text]**

committed to maintaining its high standards of performance through systematic audit reviews and program evaluations. We are currently implementing a communications strategy to ensure a more effective use of the results of Council-funded research and to promote broader public awareness and understanding of the importance and relevance of research in our fields.

In all of these areas, important steps have been undertaken to improve the efficiency and effectiveness of SSHRC's operations. New controls have been introduced to increase accountability and to ensure that the public is getting a good return on its investment in social sciences and humanities research.

**Dr. Paule Leduc (President, Social Sciences and Humanities Research Council):** It is a pleasure for us to be here and to have a chance to explain the functions of the council to you.

My colleagues are Dr. Dandurand, who in addition to being Secretary General of the council is Acting Director General of Programs; Monte Doyle, who is Director General of Administration, responsible for personnel, informatics, finance, and so on; Pierre Chartrand, Director of Finance; and Alan Fox, Director of Policy and Planning.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Leduc. You have given us your statement in advance, and we thank you for that. Are there any other comments you want to make as an opener this morning?

**Dr. Leduc:** Did you have a chance to read the statement we sent to you? Maybe you will allow me to explain a little further what kind of program we have. We have explained in the statement the functioning of the council, the control, the evaluation, and so on. It would be interesting for you to know we have two major programs of grants, one major program of fellowships, and some programs for communications and international relations.

The research grants program is the major program of the council. This is a program where we give grants for basic research. Basic research is applied in all the disciplines of the social sciences and humanities, from philosophy, literature, anthropology, to economics, business administration, law, history, psychology, and so on. We have a very large umbrella of disciplines under "Social Sciences and Humanities".

You must be reminded that in the universities the humanists and social scientists represent 58% of the faculty members. This is the largest part of the university under social sciences and humanities. So the main program, the research grants program, is for basic research and applied research in all disciplines. But we have another program, the strategic program, where we fund research in targeted areas, areas we hope are in the national interest. We have, for

**[Translation]**

financier de nos dépenses. Le Conseil s'est engagé à maintenir ses normes élevées de rendement par le biais de vérification systématiques et d'évaluations de programmes. Nous mettons présentement en oeuvre une stratégie de communication pour assurer l'emploi efficace des résultats des recherches financées par le Conseil et pour promouvoir l'intérêt et la compréhension du grand public quant à l'importance et à la pertinence de la recherche dans nos disciplines.

Des mesures importantes ont été prises dans tous ces secteurs pour améliorer l'efficacité de nos activités. De nouveaux contrôles ont été établis pour permettre à chacun de mieux rendre compte de ses activités et faire en sorte que l'investissement public dans les sciences humaines soit le plus rentable possible.

**Mme Paule Leduc (présidente, Conseil de recherches en sciences humaines):** Nous sommes très heureuses d'être ici et d'avoir cette occasion de vous expliquer les différentes fonctions du conseil.

Les collaborateurs qui m'accompagnent sont M<sup>me</sup> Dandurand, qui est non seulement secrétaire générale du conseil, mais également directrice générale intérimaire des programmes; Monte Doyle, directeur général de l'administration, responsable du personnel, de l'informatique, des finances, etc.; Pierre Chartrand, directeur des finances; et Alan Fox, directeur des politiques et de la planification.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Leduc. Vous nous avez remis votre déclaration à l'avance, et nous vous en remercions. Souhaiteriez-vous faire d'autres commentaires pour commencer ce matin?

**Mme Leduc:** Avez-vous pu lire la déclaration que nous vous avons envoyée? Peut-être pourrais-je vous expliquer un peu mieux le genre de programmes que nous offrons. Dans la déclaration, nous avons expliqué comment fonctionne le conseil, quels sont les contrôles, les méthodes d'évaluation, etc. Il serait probablement intéressant de vous expliquer que nous avons deux grands programmes de subventions, un programme important de bourses et certains programmes de communications et de relations internationales.

Le programme des subventions de recherche est le principal programme de notre conseil. C'est un programme qui nous permet d'accorder des subventions pour la recherche fondamentale. On en fait dans toutes les disciplines des sciences humaines, de la philosophie, de la littérature et de l'anthropologie aux sciences économiques, à l'administration des affaires, au droit, à l'histoire, à la psychologie, etc. Le titre «sciences humaines» recouvre tout un éventail de disciplines.

N'oubliez pas que dans les universités, les chercheurs en sciences humaines représentent 58 p. 100 des professeurs. C'est l'élément le plus important des facultés de sciences humaines. Aussi, notre principal programme, notre programme d'octroi de bourses de recherche, s'applique-t-il à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée dans toutes les disciplines. Nous avons toutefois un autre programme, le programme stratégique, qui nous permet de

## [Texte]

example, some large teams of research under this strategic program: management of technology, education and work, applied ethics, and there are other examples if you want to have other examples. Under this program, we have a special program called Joint Initiatives.

• 0940

This program is a very new program; we began it this year. It is a program through which we try to find a partner for funding research in the social sciences and humanities. We have now some joint initiatives with federal departments.

We have one joint program with Indian Affairs, the Public Policy on Northern Issues Program. With Health and Welfare we have a joint program called "Health Promotion". With the justice department we have a joint program called "Justice and Social Issues". We also have a joint program with a large private sector firm, Northern Telecom, on the question of conditions and obstacles to scientific culture. This is the strategic program, a new one, and a very important one for us.

We have two parts to the fellowship program: one for PhD fellowships, another for post-doctorate fellowship. Unfortunately, under this program we are able to fund only 20% of the people who apply. This program has a very, very low success rate.

We have another program called "Communications and International Relations". This program is there for learned societies, learned journals, social sciences and humanities societies and so on. We have international relations with some. We have some agreements with other countries.

This is the span of the programs we have under the Social Sciences and Humanities Research Council. In your paper, you received information about the way we manage all of these programs.

Je sais que vous avez été très intéressés récemment par la question des subventions et des contributions. Dans notre document, nous disons que nous donnons des subventions, et non pas des contributions, dans tous nos programmes. Cependant, les subventions que nous donnons sont très différentes des subventions qui sont données, par exemple, pour les pensions de vieillesse ou pour l'assurance-chômage. Nos programmes de subventions comprennent toute une série de règles administratives, notamment les critères d'admissibilité, les critères de contrôle et les critères de suivi. Vous avez une description de cela dans le petit document que nous vous avons transmis.

Je n'ai pas l'intention de reprendre le contenu de ce document. Toutefois, si vous le désirez, nous pouvons élaborer davantage sur certaines questions expliquées dans ce document.

Merci, messieurs. Nous sommes disposés à répondre à toutes vos questions.

**The Chairman:** Is there any desire on the part of the committee to have any of the items enlarged upon that are in the introductory statement? If not, we will start.

## [Traduction]

financer des recherches dans des domaines spéciaux, des domaines qui, à notre avis, présentent un intérêt national. Nous avons par exemple d'importantes équipes de recherche qui se spécialisent dans le cadre de ce programme stratégique dans la gestion de la technologie, l'éducation et le travail, l'éthique appliquée, et je pourrais vous donner d'autres exemples si vous en voulez. Nous avons dans le cadre de ce programme un programme spécial d'initiatives mixtes.

Ce programme est très nouveau; nous l'avons commencé cette année. C'est un programme par lequel nous essayons de trouver un partenaire pour financer la recherche en sciences humaines. Nous avons ainsi pris certaines initiatives en partenariat avec des ministères fédéraux.

Nous avons un programme avec les Affaires indiennes; il s'agit du Programme sur la politique concernant les questions du Nord. Avec Santé et Bien-être, nous avons un programme mixte intitulé: «Promotion de la santé». Avec le ministère de la Justice, il s'agit de: «Justice et questions sociales». Nous avons également un programme mixte avec une grande firme du secteur privé, Northern Telecom, sur la question des conditions et des obstacles à la culture scientifique. C'est le programme stratégique, qui est nouveau et qui est très important pour nous.

Le programme de bourses se divise en deux parties: d'une part, les bourses de doctorat, d'autre part, les bourses post-doctorat. Malheureusement, dans le cadre de ce programme, nous ne pouvons financer qu'environ 20 p. 100 des personnes présentant une demande. Le taux de succès est très, très faible.

Nous avons un autre programme qui s'intitule: «Communications et relations internationales». Il s'adresse aux sociétés savantes, aux revues spécialisées et aux sociétés de sciences humaines, etc. Nous avons des relations internationales avec certaines de ces sociétés. Nous avons également certaines ententes avec d'autres pays.

Voilà donc le genre de programmes qu'administre le Conseil de recherches en sciences humaines. Dans le document que vous avez reçu, nous vous avons expliqué comment nous gérons tous ces programmes.

I know that you have recently discussed at great length the matter of grants and contributions. In our statement, we mentioned that we give grants, rather than contributions, under all our programs. Yet the grants that we are giving are quite different from the grants that are for instance given for old age pensions or unemployment insurance. Our grants programs include a whole series of administrative rules, like application criteria, control and follow-up criteria. This is described in the short paper that we have sent you.

I do not intend to read from this paper. However, if you wish, we could elaborate further on some of the issues dealt with in the paper.

Thank you, gentlemen. We are now ready to try and answer all of your questions.

**Le président:** Le comité souhaite-t-il que certains points soient davantage expliqués avant de commencer? Sinon, nous pouvons y aller.

[Text]

**Mr. Speller (Haldimand—Norfolk):** Dr. Leduc, in your opening statement you talk about your objectives, to enhance the advancement of knowledge by supporting basic research, etc., to support strategic research in fields of national importance. Can you prioritize those for me and tell me how, through these grants, you are able to fulfil these objectives?

**Dr. Leduc:** It may be interesting for you to know how much money we give to each of the programs. You may then have the possibility of seeing what kind of priority we give to all of these objectives. The Research Grants Program receives 49% of the budget.

• 0945

So basic research receives 49% of the budget and strategic research 15%. Fellowships—human resource development—accounts for 27% of the budget. The remaining 9% would be for communications, scholarly conferences, journals and so on.

You asked me how we attain the objectives by providing money under this program. First, with the small amount of money we have for funding research, it is impossible for us to measure the development of the social sciences and humanities in the country. Depending on the program we are able to fund between 10% and 15% of the scientific community. This is not the case with NSERC and NRC. Our sister granting councils can fund about 80% of their scientific community.

For the social sciences and humanities we can fund only 10%—a very small part of the scientific community. It would be better if we had more money. However, even with the small amount of money we have for funding research, we think that it is possible to fund the better researchers. Because of the lack of funds it is very competitive and we can be sure we are funding the better researchers. We could fund more, but the amount of funding available to us does not allow us to do.

I can give you examples of objectives we have attained with some programs. I will use the example of our aging population, which is a very important economic and social question for Canada.

I remind you that the last annual report of the Economic Council of Canada said that our first priority will be the question of an aging society. In the past we have funded a program of research on the question of aging. The social science faculties across the country have developed very important knowledge on the question of aging, and this knowledge is recognized by the international community.

The only centre recommended for funding by the International Peer Review under the Centres of Excellence Program was the Centre on the Productivity of the Aging Society. It is centered in social sciences and humanities. So we have a large number of researchers working on the question of productivity and social issues of aging. It is an important issue.

I will give you another example. We funded a large program on education and work. We always hear people saying education does not suit the needs of industry. So we have asked and helped researchers to work on the questions

[Translation]

**M. Speller (Haldimand—Norfolk):** Madame Leduc, dans votre déclaration liminaire, vous parlez de vos objectifs, qui sont de développer les connaissances en soutenant la recherche fondamentale, etc., en soutenant des recherches stratégiques dans des domaines d'intérêt national. Pourriez-vous me dire comment, par ces subventions, vous pensez atteindre de tels objectifs?

**Mme Leduc:** Peut-être vous intéresserait-il de savoir quels sont les montants que nous affectons à chacun des programmes. Cela vous permettra de mieux voir le genre de priorité que nous accordons à ces différents objectifs. Le programme de subventions de recherche reçoit 49 p. 100 du budget.

Donc, la recherche fondamentale reçoit 49 p. 100 du budget et la recherche stratégique 15 p. 100. Les bourses—développement des ressources humaines—représentent 27 p. 100 du budget. Les 9 p. 100 restants servent aux communications, aux conférences de savants, aux revues, etc.

Vous me demandez comment nous atteignons nos objectifs en répartissant notre budget dans le cadre de ce programme. Tout d'abord, comme les montants à notre disposition ne sont pas très élevés, il nous est impossible de mesurer le développement des sciences humaines au Canada. Selon le programme, nous finançons de 10 à 15 p. 100 des scientifiques canadiens. Ce n'est pas la même chose pour le CRSNG ni le CNRC. Ces autres conseils peuvent financer environ 80 p. 100 de leurs scientifiques.

Pour les sciences humaines, nous ne pouvons financer que 10 p. 100—ce qui n'est pas beaucoup. Il serait préférable que nous ayons davantage d'argent. Toutefois, même avec ce peu d'argent disponible pour la recherche, nous pensons qu'il est possible de financer les meilleurs chercheurs. La concurrence est forte, mais nous pouvons être certains que nous finançons les meilleurs. Nous pourrions financer davantage, mais les fonds à notre disposition ne nous le permettent pas.

Je peux vous donner des exemples d'objectifs que nous avons atteints grâce à certains programmes. Par exemple, la question du vieillissement de la population est une question économique et sociale très importante pour le Canada.

Je vous rappelle que le dernier rapport annuel du Conseil économique du Canada précisait que notre première priorité serait la question du vieillissement de notre société. Nous avons ainsi financé un programme de recherche sur cette question. Toutes les facultés de sciences humaines au pays ont accumulé un volume de connaissances très important sur cette question et se sont acquis à ce sujet une réputation internationale.

Le seul centre recommandé dans le cadre du Programme des centres d'excellence par le Comité international des pairs est le Centre sur la productivité de la société vieillissante. Il relève des sciences humaines. Nous avons donc beaucoup de chercheurs qui travaillent à la question de la productivité et des questions sociales du vieillissement. C'est un sujet important.

Je vous donnerai un autre exemple. Nous avons financé un programme important sur l'éducation et le travail. On entend en effet toujours dire que l'éducation ne correspond pas aux besoins des entreprises. Nous avons ainsi demandé à

## [Texte]

of education and the relationship between education and work, how we can help more people to adapt to the new environment of the workplace. We have funded a lot of research on this issue, and we think it is surely very important for the country. A lot of this research was recognized internationally as very important research. Maybe it is a way to explain to you that we think we attained a lot of objectives. But I will use another example that is not really related to economic issues, because it is important for you.

• 0950

I will use the question of a large research on the history of Canada. We funded a large enterprise of research which is very productive. You can probably have access to the *Canadian Biography Dictionary*. It is a large enterprise funded by us, and you can find all the important people who have founded and helped to develop the country since the beginning of the country. This large enterprise of research is continuing now and we are in the process of preparing the biography of the people working in economics, politics and so on until the 20th century.

So you probably will be part of this dictionary in the future, and for your children and for other generations it will be the... So at first view it is not so important as an economic issue, but it is really important for the cultural identity of the country, and I am proud of that.

**Mr. Speller:** Thank you, doctor. That actually sounds very interesting.

In terms of just getting back to objectives, I take it the aging would be under one of your strategic funding. What other areas would be defined under strategic? Who would set what this strategic objective was at times? Is this a group? Would your organization do this? Who would actually do this and what sort of advice would you get from Parliament?

**Dr. Leduc:** It is a decision of the council, but we consulted a lot of people all around the country—the scientific community itself, the federal department, private sector. We asked the private sector and the people within the scientific community and the federal government to suggest the main priorities for the country. We received a huge list of recommendations.

As we are a little bit tighter on the budget issues, we decided to choose some of these priorities. For example, we are in contact with the Economic Council, Social Sciences and Humanities Research Council and so on to find out what the main issue for the country is now. It is not a scientific choice, because it seems very difficult to have a very scientific choice, but it is a choice after consultation with a large group of people.

**Mr. Speller:** Does this then mean that you review your objectives periodically or have these been your objectives for some time now?

## [Traduction]

des chercheurs de travailler à ces questions d'éducation et de rapports entre l'éducation et le travail, afin de voir comment nous pourrions aider davantage de gens à s'adapter au milieu de travail. Nous avons financé beaucoup de projets de recherche sur cette question, que nous considérons assurément comme très importante pour le pays. Un grand nombre de ces travaux ont été reconnus sur le plan international. Nous croyons donc avoir atteint nombre de nos objectifs. Je vous donne un autre exemple, non relié à la question économique, mais quand même important à vos yeux, j'en suis sûr.

Je veux parler d'une recherche poussée de l'histoire du Canada. Nous avons financé un vaste projet de recherche qui a donné des résultats très intéressants. Vous pouvez sans doute consulter le *Dictionnaire biographique du Canada*. Il découle d'un projet que nous avons financé. Vous pouvez trouver le nom de tous les personnages importants qui ont fondé le pays ou qui ont aidé à le développer depuis le début. C'est d'ailleurs un projet qui se poursuit. Nous préparons actuellement la biographie des personnes qui se sont illustrées en économique, en politique et dans d'autres domaines jusqu'au 20<sup>e</sup> siècle.

Vous y entrerez probablement vous-mêmes, et pour vos enfants et vos petits-enfants, ce sera tout un événement... A première vue, ce n'est peut-être pas un projet terriblement important sur le plan économique, mais il contribue sûrement à renforcer l'identité culturelle du pays. J'en suis très fière.

**M. Speller:** Merci. C'est en effet un projet qui semble très intéressant.

Pour revenir à vos objectifs, je suppose que l'étude sur le vieillissement entrait dans votre programme de subventions stratégiques. Quels autres sujets pourraient faire l'objet de subventions stratégiques? Qui décide des sujets qui peuvent entrer dans cette catégorie à un moment précis? Est-ce un groupe? Est-ce votre conseil lui-même? Qui décide, et quels sont les avis que vous pouvez recevoir du Parlement?

**Mme Leduc:** C'est le conseil qui décide, mais nous avons consulté beaucoup d'instances au pays—la communauté scientifique elle-même, le gouvernement fédéral, le secteur privé. Nous avons demandé aux gens du secteur privé, de la communauté scientifique et du gouvernement fédéral de nous indiquer leurs principales priorités pour le pays. Nous avons reçu une longue liste de recommandations à cet égard.

Comme notre budget est quelque peu limité, nous avons décidé de choisir parmi toutes ces priorités. Nous sommes en communication avec le Conseil économique, le Conseil social et d'autres organismes afin de savoir quelles sont les grandes questions de l'heure selon eux. Notre choix n'est pas nécessairement un choix scientifique, car il nous serait difficile de procéder de façon vraiment scientifique, mais il est le résultat d'une vaste consultation.

**Mr. Speller:** Revoyez-vous vos objectifs régulièrement? Avez-vous eu les mêmes assez longtemps maintenant?

[Text]

**Dr. Leduc:** We review. In the statement you have, part of it speaks about evaluation. So we evaluate each program every five years. In reviewing the program we review the objectives, the productivity of the program and we change the program if necessary.

We have just done an evaluation of the Research Grants Program and this year we will begin a new program of resurgence with a very important change in the program. Last year we evaluated the strategic program and we decided to review a lot of themes, areas of research. This new program I am just speaking about is called the Joint Initiatives Program.

[Translation]

**Mme Leduc:** Nous les revoyons. Nous parlons de notre processus d'évaluation dans notre déclaration. Nous examinons chacun de nos programmes tous les cinq ans. Nous essayons de voir s'ils ont atteint leurs objectifs, s'ils ont été productifs; nous les modifions au besoin.

Nous venons de terminer l'évaluation de notre programme de subventions de recherche et, cette année, nous aurons un nouveau programme qui représentera un changement très important. L'année dernière, nous avons revu notre programme de subventions stratégiques et avons décidé d'examiner de près un grand nombre de thèmes, de domaines de recherche. Le nouveau programme dont je viens de parler s'appelle le Programme d'initiatives conjointes.

• 0955

For example, we have decided in reviewing the strategic program to add an objective which, from my point of view, is very important, the question of communication of result. We have discovered that a lot of very interesting research done by the researchers in social sciences was not known to the people who might be interested in this research. We will now ask the researchers, when applying for a grant, to state precisely what their communication plan is, not only for the scientific community but for lay people, and we will allow the researchers to use up to 10% of the budget for dissemination of result.

We think that it will be by this way we will help society to know better what is the result of research done in social sciences and humanities.

**Mr. Speller:** Can you give me an idea of how these grants are approved, what the stages are for approval? Are they approved at your level?

**Dr. Leduc:** This year it is a new initiatives that we have taken. We have a guide, a very nice one, a blue one. It has nothing to do with the colour of the political party, I can say that to you. You have in it all the programs described in this grant, with conditions and criteria, and so on, and we receive applications from the researchers who want to have a grant under this program.

**Mr. Speller:** Do we have a copy of that? Can we get copies?

**The Chairman:** Maybe our clerk could get some for us.

**Mr. Speller:** What is the approval process?

**Dr. Leduc:** We receive the applications and we organize a number of adjudication committees. These committees are composed of people coming from the scientific community. On the question of strategic research, we have on such committees people coming from we call the users community, for example, the private sector if it is necessary, or public sector, to be sure that we will give grants which are related to the needs of the people in the strategic program.

Each committee, under each discipline or each strategic area, will evaluate each application, and after an application goes through the committee we will have an external evaluation. For each application, we ask two or three external

Lorsque nous avons revu notre programme stratégique, nous avons décidé d'ajouter un objectif que je considère personnellement comme très important, la communication des résultats. Nous avons découvert que beaucoup de recherches très intéressantes dans le domaine des sciences sociales n'étaient pas connues des intéressés en puissance. Nous allons maintenant demander aux chercheurs, lorsqu'ils s'adresseront à nous pour obtenir une subvention, de nous faire part en termes précis de leur plan de communication, non seulement pour la communauté scientifique, mais également pour les profanes, et nous allons leur permettre d'utiliser jusqu'à 10 p. 100 de leur budget au titre de la diffusion des résultats.

Nous croyons pouvoir aider ainsi la société à être mieux renseignée au sujet des résultats de la recherche effectuée dans le domaine des sciences humaines.

**Mr. Speller:** Pouvez-vous nous dire comment ces subventions sont approuvées, quelles sont les étapes? Sont-elles approuvées à votre niveau?

**Mme Leduc:** Nous avons justement fait preuve d'initiative à cet égard cette année. Nous avons préparé un très joli guide, de couleur bleue. La couleur n'a rien à voir avec le parti politique. Nous y énumérons tous nos programmes et toutes nos subventions, avec les conditions, les critères, etc.; et nous recevons les demandes des chercheurs intéressés.

**Mr. Speller:** En avez-vous d'autres exemplaires?

**Le président:** Notre greffière peut en obtenir pour nous.

**Mr. Speller:** Quel est le processus d'approbation des demandes?

**Mme Leduc:** Nous recevons les demandes et créons un certain nombre de comités de sélection. Ces comités sont composés de représentants de la communauté scientifique. Pour ce qui est de la recherche stratégique, nos comités incluent des porte-parole des usagers, par exemple, du secteur privé, au besoin, ou du secteur public, de façon à ce que nous puissions être sûrs que nos subventions correspondent vraiment aux besoins de la population.

Chaque comité, dans chaque discipline ou chaque domaine stratégique, évalue chaque demande, et une fois que la demande a été vue par le comité, elle est soumise à trois évaluateurs de l'extérieur. Donc, le comité de sélection reçoit

**[Texte]**

assessors to evaluate the application. So the adjudication committee receives applications with external evaluations and they put together all the stuff and try to decide what is the better application and what application will be funded.

We receive around 6,000 applications a year, 6,000 to 7,000 applications a year, in all our programs, and we have 50 adjudication committees. We ask for two or three external evaluations for each application. You can see that this is not a choice taken very quickly. All applications are evaluated by outside people, expert people, and the committee recommends to the council a list of applications which are very good, and the council decides to fund, through delegation of approval of funding for grants under \$100,000, and the council will decide itself on the grant above \$100,000. This is the system the scientific community calls the peer review system. It is an evaluation by peers. This very complicated system of evaluation is described in your statement.

• 1000

**Mr. Speller:** One final question, Mr. Chairman. We have talked about your objectives and how grants are approved. How does Parliament review you? Obviously we review you here.

What is the relationship between yourself and the Secretary of State? How does the Secretary of State review the money your group spends? Where is the evaluation process? Does he have, and does Parliament through him have any role in stating your objectives, where the money is going within your basic strategic human resource? Is there any sort of role, or are you independent?

**Dr. Leduc:** We are responsible to Parliament by way of the Secretary of State, but our organization is at arm's length with the government. Until now we have not received any guidelines or any interference from the Secretary of State. We decide on our programs ourselves.

**Mr. Speller:** What do you mean by "until now"?

**Dr. Leduc:** Maybe the government will want to change and get the budget for the council. Now we receive an amount of money. The council decides what kind of programs it will have, what kind of criteria, what kind of objectives, and so on—what we report to Parliament.

**Mr. Speller:** I understand. So nothing comes down then from the Secretary of State? You are completely separate?

**Dr. Leduc:** Each year we discuss our budget with the Secretary of State because we need to go through Cabinet for the budget. They did not interfere with our program or with the way we manage or evaluate the program.

**Mr. Speller:** Then the Secretary of State does not approve your objectives.

**Dr. Leduc:** No.

**[Traduction]**

la demande avec trois opinions de l'extérieur; il réunit toutes les données et essaie de décider du bien-fondé de la demande et de l'opportunité d'y donner suite.

Nous recevons de 6,000 à 7,000 demandes par année, dans le cadre de tous nos programmes, et nous avons 50 comités de sélection. Nous demandons deux ou trois opinions de l'extérieur pour chaque demande. Vous pouvez donc constater que le choix n'est pas fait à la légère. Toutes les demandes sont revues par des gens de l'extérieur, des experts, et le comité recommande au conseil une liste de demandes qu'il considère comme valables. Le conseil délègue l'approbation du financement pour ce qui est des subventions de moins de 100,000\$, et décide lui-même pour ce qui est des subventions de plus de 100,000\$. C'est ce que les scientifiques appellent le système d'examen par les pairs. Ce sont les pairs qui font une évaluation. Ce système d'évaluation très complexe est décrit dans la déclaration.

• 1000

**M. Speller:** Une dernière question, monsieur le président. Nous avons parlé des objectifs du conseil et de la façon dont les subventions sont approuvées. Comment le Parlement examine-t-il vos activités? De toute évidence, c'est ce que nous faisons maintenant.

Quels rapports avez-vous avec le Secrétariat d'État? Comment examine-t-il vos dépenses? Où se fait l'évaluation? Le secrétaire d'État et, par son entremise, le Parlement, joue-t-il un rôle quelconque pour fixer vos objectifs et décider à quoi votre budget sera affecté de façon précise? Joue-t-il un rôle quelconque, ou êtes-vous indépendants?

**Mme Leduc:** Nous sommes comptables au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État, mais notre organisme fonctionne de façon autonome. Jusqu'ici, nous n'avons vu aucune ligne directrice ou intervention du secrétaire d'État. Nous élaborons nous-mêmes nos programmes.

**M. Speller:** Que voulez-vous dire par «jusqu'ici»?

**Mme Leduc:** Le gouvernement décidera peut-être de procéder autrement et de répartir le budget du conseil. Maintenant, nous recevons un certain montant d'argent. C'est le conseil qui décide quels genres de programmes seront mis sur pied, quels seront nos critères, quels seront nos objectifs, et ainsi de suite; autrement dit, les activités pour lesquelles nous sommes comptables au Parlement.

**M. Speller:** Je comprends. Ainsi, vous ne recevez aucune directive du Secrétariat d'État? Vous fonctionnez en parfaite autonomie?

**Mme Leduc:** Nous discutons chaque année de notre budget avec le secrétaire d'État parce que notre budget doit être approuvé par le Cabinet. Le Secrétariat d'État n'intervient pas dans nos décisions au sujet de notre programme, de notre gestion ou de notre évaluation.

**M. Speller:** Donc, le Secrétariat d'État n'a pas à approuver vos objectifs.

**Mme Leduc:** Non.

[Text]

**The Chairman:** As a follow-up to that Dr. Leduc, Treasury Board approves all your items does it not?

**Dr. Leduc:** Yes, on the question of control, admissibility and so on, we have terms and conditions of grants approved by Treasury Board.

**The Chairman:** During Mr. Speller's questioning you talked about your priority themes at some length, and I notice the Population Aging Program ended in 1988. Why was that?

**Dr. Leduc:** Under the strategic program we normally open a theme area for five years. We think it takes around five years to develop some kind of critical method research in one area. After that people working on a theme, for example population aging, will apply under the research grants program.

We will continue to fund research on population aging, but it will not be under the strategic program because the intention of the strategic program is to develop critical method research in special research fields.

The "population aging" theme ended two years ago. We try to change the theme every five years, or something like that, after evaluating the results of the research in this field of research. If we discover we need more time to develop a critical method of research, we continue the theme for three or five years.

• 1005

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** There are a couple of areas I would like to pursue with you. The first relates to the administration aspect. According to your material, the budget for 1990–91 is some \$89 million, of which \$7 million would be used in administration. Is that correct?

**Dr. Leduc:** Yes.

**Mr. Wilson:** How many people are employed by the council in the administration of its work?

**Dr. Leduc:** We have 97 employees. We are a very small organization.

**Mr. Wilson:** It seemed to me that \$7 million to administer \$82 million worth of grants was quite a lot of money. Perhaps not. Have you done any research into that?

**Dr. Leduc:** This represents 8% of the budget. If we compare ourselves with other councils in respect of percentage of the budget, the old budget, we are the least expensive. Our average cost of administration per application is \$890. In NSERC, it is \$1,080; in MRC, \$1,225. So we are the least expensive council.

**Mr. Wilson:** I noticed in your material that it was supposedly the lowest cost per application. But from the outside, one wonders whether that is the appropriate comparison to make. It seems like quite a lot of money per

[Translation]

**Le président:** À ce sujet, madame Leduc, c'est le Conseil du Trésor qui approuve tous vos crédits, n'est-ce pas?

**Mme Leduc:** Oui, c'est le Conseil du Trésor qui approuve les modalités relatives au contrôle, à l'admissibilité, etc., pour nos subventions.

**Le président:** En répondant aux questions de M. Speller, vous avez longuement parlé de vos thèmes prioritaires, mais je vois que votre programme sur le vieillissement de la population a pris fin en 1988. Pourquoi?

**Mme Leduc:** Selon notre programme stratégique, nous développons d'habitude un thème pendant cinq ans. Selon nous, il faut cinq ans pour mettre au point une méthode de recherche critique quelque chose dans un domaine précis. Par la suite, ceux qui travaillent à ce thème, par exemple le vieillissement de la population, présentent une demande en vertu du programme de subventions à la recherche.

Nous continuerons à financer la recherche sur le vieillissement de la population, mais pas dans le cadre du programme stratégique, parce que ce programme vise à mettre au point des méthodes de recherche critiques dans des domaines spécialisés.

Le thème du vieillissement de la population a pris fin il y a deux ans. Nous essayons de changer de thème après cinq ans environ, une fois que nous avons évalué les résultats de la recherche dans le domaine en question. Si nous constatons que nous avons besoin de plus de temps pour établir une méthode de recherche critique, nous conservons le même thème pendant encore trois ou cinq ans.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia):** Il y a quelques questions que je voudrais vous poser. La première a trait à l'administration. Selon votre documentation, le budget de 1990–1991 s'élève à 89 millions de dollars, dont 7 millions seront consacrés à l'administration. Est-ce exact?

**Mme Leduc:** Oui.

**M. Wilson:** Combien de gens le conseil emploie-t-il pour le travail administratif?

**Mme Leduc:** Nous avons 97 employés. Nous sommes un très petit organisme.

**M. Wilson:** Il me semble que c'est beaucoup, 7 millions de dollars, pour administrer 82 millions de dollars de subventions. Je me trompe peut-être. Avez-vous fait des recherches là-dessus?

**Mme Leduc:** Cela représente 8 p. 100 du budget. Si nous comparons nos frais d'administration à ceux d'autres conseils comme pourcentage du budget, de l'ancien budget, nous voyons que c'est nous qui coûtons le moins cher. En moyenne, nos frais d'administration pour chaque demande s'élèvent à 890\$. Au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, ils s'élèvent à 1,080\$, et au Conseil de recherches médicales, à 1,225\$. C'est donc notre conseil qui a les frais d'administration les plus faibles.

**M. Wilson:** J'ai vu dans votre documentation que vos frais d'administration sont apparemment les plus faibles par demande. Par ailleurs, de l'extérieur, on peut se demander si la comparaison est appropriée. Cela me semble beaucoup

**[Texte]**

application. Are there other organizations with which comparison might be made? I question whether comparing it with another organization like NSERC is appropriate. Are there other granting agencies elsewhere that do similar things in other countries? If so, what is their administration like?

**Dr. Leduc:** As to other countries, you have, for example, the National Science Foundation in the United States and a lot of organizations in other countries. I can say that we compare very well with all those people. It is a question of choice. It is a question of the cost of the peer review. If we want to be sure of funding the more excellent project, we have to evaluate it, and that costs money. For example, we do not give any honorarium to people coming from outside for evaluating the program. We have a lot of people who work for us almost for free, but we have to pay travel, accommodation, and so on. The main cost we have is the question of peer review. People come to Ottawa from all around the country evaluating the project. This is the cost of peer review. If you want to be sure of the quality of the project funded, we have to use that I have no statistics on the administration cost of some grants programs in the federal department. But I am practically sure that we are less expensive than many programs administered by the federal department.

**[Traduction]**

d'argent par demande. Y a-t-il d'autres organismes avec lesquels on pourrait établir une comparaison? Je me demande si c'est vraiment approprié de comparer votre conseil à quelque chose comme le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Y a-t-il d'autres organismes de subvention ailleurs qui font un travail du même genre dans d'autres pays? Dans l'affirmative, quels sont leurs frais d'administration?

**Mme Leduc:** Dans d'autres pays, il y a par exemple la National Science Foundation, aux États-Unis, et il y en a beaucoup d'autres ailleurs. Je dois dire que nos dépenses se comparent très favorablement à celles de tous ces autres organismes. C'est une question de choix. Cela dépend du coût de l'examen par les pairs. Si nous voulons être certains que nous finançons le meilleur projet possible, nous devons l'évaluer, et cela coûte quelque chose. Par exemple, nous ne versons pas d'honoraires à ceux qui viennent de l'extérieur pour évaluer le programme. Il y a toutes sortes de gens qui travaillent pour notre compte presque gratuitement, mais nous devons payer leurs déplacements, leur logement, etc. Ce qui nous coûte le plus cher, c'est l'examen par les pairs. Des experts de tout le pays viennent à Ottawa pour évaluer les projets. C'est cela qui coûte cher. Si nous voulons être sûrs que le projet financé en vaut la peine, c'est ce que nous devons faire. Je n'ai pas de statistiques quant aux frais d'administration des programmes de bourse du ministère fédéral. Mais je suis pratiquement sûre que nos frais administratifs sont moins élevés que bon nombre de ses programmes.

● 1010

**Mr. Wilson:** I hope so.

Referring to your brief and to peer review process, you mention that between 250 and 350 specialists are drawn from universities in the user community and sit on one of 50 communities involved in the adjudication. I am curious about that.

Is the work of the council divided up so that the moneys are spread geographically and regionally across the country? Is that one of the objectives or criteria that are used?

**Dr. Leduc:** No. We want to be sure to fund better the projects, but the committee. . . You find the number of committees to be high, if I understand your question.

**Mr. Wilson:** No, I was just repeating what you have said on page 3, where it states there are 50 committees.

**Dr. Leduc:** We must have a committee for each discipline. For example, it is very difficult for people from the field of philosophy to evaluate a project in the economics field, so each committee is designated by discipline.

We try to have the better researchers on the committees and to have them come from different regions, from different sizes of universities; small or large; French and English speaking, and so on.

On committee representation, it is not an objective of each committee to ensure they have people from each province, but we want to be sure we have people from different parts of the country and from different sizes and types of universities.

**M. Wilson:** Je l'espère bien.

Vous disiez dans votre mémoire que de 250 à 350 spécialistes de différentes universités siègent dans un des cinquante de comités chargés d'examiner les dossiers. J'aimerais en savoir davantage là-dessus.

Je voudrais savoir notamment si vos crédits sont répartis dans tout le pays sur le plan géographique et régional et si c'est là l'un de vos objectifs ou critères.

**Mme Leduc:** Non, nous tenons avant tout à subventionner des projets de valeur. Est-ce que vous trouvez qu'il y a trop de comités.

**M. Wilson:** Non, je ne fais que reprendre ce que vous dites à la page 3, à savoir qu'il y a 50 de ces comités.

**Mme Leduc:** On doit avoir un comité par discipline. On ne peut pas s'attendre à ce que des philosophes évaluent une étude économique; c'est la raison pour laquelle nous devons avoir un comité d'évaluation pour chaque discipline.

Nous cherchons à nous adjoindre les meilleurs spécialistes dans chaque discipline et dans la mesure du possible des spécialistes venant de différentes régions et de différentes universités grandes et petites; certains sont francophones et d'autres anglophones.

Les membres de ces comités ne doivent pas nécessairement représenter toutes les provinces; par contre nous tenons à ce que les différentes régions soient représentées ainsi que les universités, de taille et de type différents.

## [Text]

As you know, there are 77 universities in the country, including small ones, so it is difficult for us to have people from each university because there are too many. But we try to change the composition of the committees every three years and to have representation from each university through these changes.

On the question of budget, we examine the regional distribution of our grants after the fact. Allan, perhaps you have some numbers on this issue. It normally represents approximately the population distribution of the country.

**Mr. Allan Fox (Director, Policy and Planning, Social Sciences and Humanities Research Council):** I do not have the figures here, but they can certainly be made available to the committee. It is correct to say that distribution of our grants is generally fairly close to the distribution of university faculty across the country.

**Mr. Wilson:** Is all the council's work done through grants or is some done through contribution agreements?

**Dr. Leduc:** Only by grants.

**Mr. Wilson:** Do you have a mechanism to deal with complaints, in the sense that Members of Parliament hear from irate taxpayers from time to time on what some may view as a waste of money or a frivolous project?

Groups such as the National Citizens' Coalition and other concerned taxpayers' organizations find certain projects to be... Some groups are under governmental departments, some operate within councils such as your own, others are with the Canada Council and so on. I think you know what I am talking about.

When these complaints arise—and we find that most are of a rather shallow nature in the sense that someone looks at the title of a project perhaps and reaches a conclusion—do you have a mechanism whereby, when one of these accusations is made or when attention is drawn to a particular project, do you have a control mechanism whereby you are able to respond and say that this is what the project is all about, that these are the objectives, so people are able to understand exactly what the expenditure is for?

• 1015

**Dr. Leduc:** You spoke of the National Citizens' Coalition. In fact, we were one of the favourite organizations for the National Citizens' Coalition. We have sent all the information we have on all the projects and we have tried to explain to them what the projects are, because they have taken the titles they have read in their annual report... and I must recognize that in some cases the titles were not very good. I will explain to you afterwards what we have decided to do with this issue.

But on your question, we can explain to anyone what kind of project we have funded and why we have funded it. We have funded it because it is a project of good quality, and we can explain to people why we have funded it, what the project is, and so on.

## [Translation]

Le Canada, comme vous le savez sans doute, compte 77 universités dont certaines sont petites; il est donc impossible de les représenter toutes. Nous essayons dans toute la mesure du possible de changer les membres de ces comités tous les trois ans afin que toutes les universités puissent éventuellement être représentées.

La répartition régionale de nos bourses est bien entendu prise en compte. Allan, vous avez peut-être des chiffres à ce sujet. Généralement, nos bourses sont attribuées plus ou moins en fonction de la répartition de la population.

**M. Allan Fox (directeur, Politique et Planification, Conseil de recherches en sciences humaines):** Je n'ai pas ces chiffres avec moi mais on pourrait vous les faire parvenir. En règle générale, il est vrai que la répartition de nos bourses suit équitablement la répartition des universités du pays.

**M. Wilson:** Votre aide se fait-elle surtout sous forme de subventions ou bien comporte-t-elle également des contributions?

**Mme Leduc:** Seulement des subventions.

**M. Wilson:** Que faites vous en cas de plainte, car il arrive aux députés de se faire violemment tancer par des contribuables furieux qui estiment que l'argent est gaspillé pour des projets frivoles.

Ainsi certaines associations comme la Coalition nationale des citoyens et autres groupes de contribuables sont d'avis que certains de ces projets seraient... Certains groupes relèvent de ministères fédéraux, d'autres fonctionnent dans le cadre de conseils comme le vôtre, d'autres sont avec le Conseil des Arts ect. Vous voyez sans doute ce que je veux dire.

Je sais fort bien que certaines de ces plaintes sont plutôt futile et mal étayées dans la mesure où l'on regarde le titre d'un projet et on tire des conclusions hâtives. Lorsque ces accusations sont portées ou que l'on attire l'attention sur un projet, avec vous un mécanisme de contrôle qui vous permette de répondre et d'expliquer ce qu'est le projet, ces objectifs, pour que les gens comprennent exactement à quoi sert l'argent?

**Mme Leduc:** Vous venez de mentionner la Coalition nationale des citoyens qui s'intéresse effectivement de très près à nos activités. Nous leur avons fait parvenir tous les renseignements dont nous disposons sur tous nos projets afin qu'ils puissent mieux comprendre de quoi il s'agit. Ils s'étaient bornés à la lecture des titres qu'ils ont lus dans leur rapport annuel... et je dois admettre que certains laissent à désirer. Je vais vous expliquer un peu plus loin ce que nous comptons faire pour essayer de régler ce problème.

Mais pour répondre à votre question nous pouvons expliquer et justifier en détail chacun des projets que nous avons financés. Nous les avons financés parce qu'ils sont bons et nous pouvons expliquer cela aux gens.

## [Texte]

But as you know, we do not have a process of appeal on the subject of the project. If you find the projects funded in the past are absolutely irrelevant from your point of view, we do not receive appeals on this issue. But if there is some kind of administrative failure in evaluating the project, we receive appeals on this issue.

So if people outside the scientific community want to complain about what we have funded in the past, they have to complain to us and we will explain. But they have to understand we are in a civilized society and it is really difficult to imagine we will cut off a university because they do research in the humanities and social sciences.

I always have the sense that people find the humanities and social sciences a very foolish issue and think it is a waste of money to give money for this kind of discipline, but I am a bit scandalized by this point of view. I do not know how we can understand ourselves without the social sciences and humanities. This is not a technology. It will help us understand ourselves and society and so on.

So it is very difficult for us to explain to many people why we fund research in literature or in philosophy or in religious studies and so on. It is not economic, it is a question of culture.

**Mr. Wilson:** Let me ask a practical question on behalf of the committee. If a Member of Parliament receives a complaint or something in the nature of a question about a particular project, then who in the council can the member go to to get a fact sheet and an explanation of a particular project quickly?

**Dr. Leduc:** Call and we will give you very quickly—

**Mr. Wilson:** Specifically who and where?

**Dr. Leduc:** You can call the president.

**Mr. Wilson:** No, we do not bother...there must be some administrative people who—

**Dr. Leduc:** The Secretary General, Louise Dandurand, is responsible for communications and contacts with the public.

**Mr. Wilson:** Out of the 97 people there must be some person who would be designated. Who would that be?

**Dr. Leduc:** The Director of Communications, Pamela Wiggin.

Allow me to explain to you that we know we have a problem of misunderstanding within society about the social sciences and humanities. We know maybe we have not given sufficient interest to this question. So we decided for the future year to review our communications plan to make sure that we will have information on research, information easily understandable by people. We will publish each year, if possible, some kind of compendium of research done by social sciences and humanities. We will try to address that to the people outside of the scientific community. I try to explain to the scientific people that they will have to communicate their results to the people who are interested in their research. I am very frank with you and I must say that there is a very huge wall between the scientific community and society and the universities. The people within the universities will have to take that into account and be a little bit more open.

## [Traduction]

Mais comme vous le savez, les sujets des projets ne peuvent pas être mis en cause. Si vous trouvez que des projets déjà financés sont parfaitement futile, il n'y a rien à y faire. Par contre, nous sommes disposés à revenir sur un dossier en cas de défaut d'évaluation d'un projet.

Des gens qui n'appartiennent pas au milieu scientifique peuvent donc s'adresser à nous pour critiquer tel ou tel projet et nous fournirons des explications. Mais on ne doit pas s'attendre à ce que dans un pays civilisé on supprime des subventions à une université, parce qu'elle fait du travail de recherche en sciences humaines.

J'ai malheureusement l'impression que bien des gens s'imaginent que c'est un pur gaspillage d'argent que de financer des recherches en sciences humaines, point de vue que je trouve d'ailleurs inadmissible. En effet, ce n'est que grâce aux sciences humaines que nous parviendrons à mieux nous comprendre. Il ne s'agit pas d'une technologie. Cela nous aide à nous comprendre en tant qu'individus et en tant que société.

Il y a des gens qui n'arrivent pas à comprendre pourquoi nous finançons des travaux de recherche en littérature, en philosophie et en religion. Cela ne rapporte rien au plan économique mais il y va de notre culture.

**Mr. Wilson:** Si quelqu'un se plaint auprès d'un député au sujet de tel ou tel projet, qui faut-il contacter au conseil pour obtenir rapidement une réponse.

**Mme Leduc:** Vous n'avez qu'à appeler et nous vous donnerons rapidement...

**Mr. Wilson:** Qui et où plus particulièrement?

**Mme Leduc:** Vous pouvez téléphoner au président.

**Mr. Wilson:** Non, on ne voudrait pas le déranger, il doit quand même y avoir quelqu'un à qui on doit pouvoir s'adresser.

**Mme Leduc:** Louise Dandurand, la secrétaire générale est chargée des communications et des relations avec le public.

**Mr. Wilson:** Sur les 97 personnes faisant partie du conseil, quelqu'un doit quand même s'occuper de ce genre de question. Je voudrais bien savoir qui?

**Mme Leduc:** C'est Pamela Wiggin, directrice des communications.

J'aimerais souligner que nous savons fort bien que les sciences humaines sont méconnues du grand public. Peut-être n'avons-nous pas tenu suffisamment compte de ce problème. Nous avons donc décidé de passer en revue nos méthodes de communication et d'essayer de réunir suffisamment d'éléments d'information sur nos différents projets de recherche sous une forme compréhensible pour le grand public. Ainsi nous allons publier chaque année un résumé des recherches effectuées dans le domaine des sciences humaines. Ce résumé sera destiné au grand public. Je vais essayer d'expliquer aux spécialistes qu'ils vont devoir faire un effort pour mieux expliquer ce qu'ils font aux personnes intéressées. Je suis très franche avec vous et je dois admettre que les scientifiques et les universitaires ont tendance à s'isoler dans leur tour d'ivoire mais il faudra désormais qu'ils essaient de mieux se faire comprendre et de s'ouvrir au monde extérieur.

[Text]

[Translation]

• 1020

**Mr. Wilson:** I do not think the wall is that high or that insurmountable. I think it is purely a matter of communication. I think it is incumbent on your organization to be in a position to respond expeditiously with a satisfactory explanation. It has sometimes been my experience—and I cannot specifically point a finger at your particular council, but on occasion granting agencies are very sensitive. It seems to me they operate very much in a shell, in a defensive mode, and that when there is an inquiry the wagons are circled. I think there should be an atmosphere of openness, because I am sure that all of these things can be explained and that there is good reason for them.

I was just leafing through the extracts from the report of Auditor General for 1986. I think the Auditor General made a number of recommendations in the special audit contained in his 1986 report. In the follow-up in 1988 he said that none of his recommendations have been fully implemented. I am just wondering if at this time you are able to report on the progress the council has made in dealing with the recommendations the Auditor General had made some years ago.

**Dr. Leduc:** I was not there in 1986 and I was not there in 1988. I was appointed in mid-June 1988. I am therefore really at ease to say to you that I am not responsible for the past.

However, it seems to me that these are some very interesting points. We have followed a very large part of the recommendations of the Auditor General. We have reviewed delegation and responsibility within the council. I have proposed that the council review the standing committee of the council and decide the role of each standing committee of the council. We have reviewed all of this. This was in the bylaws of the council. We have also reviewed the bylaws to take that into consideration. This part of the Auditor General's report is, it seems to me, corrected—if I can use this word.

On the other question about the follow-up of grants, we have worked very hard on this issue. Monty has been with the council for less than one year. We have reviewed all the systems of reporting, financial reporting and project reporting. We have this year in place a new system of reporting. We are reviewing all the forms that people have to send to council for the grant and so on. As we are in the process of computerizing within the council, it will be easier for us to have the information on each project, to analyze this information, and to follow very carefully with each researcher and university the information and any result and expense with their grants. All this question of the follow-up of the grants were reviewed and will be in place. This simply is a global payment that was in place this year and for the next competition we will have a new system of follow-up for each grant.

**M. Wilson:** Cette tour d'ivoire n'est pas à mon avis un obstacle si insurmontable: c'est une simple question de communication. Il faut absolument que le Conseil soit à même de répondre rapidement et de donner une explication satisfaisante. J'ai parfois remarqué, et je ne vous pointe pas du doigt précisément, que les organismes chargés d'accorder des subventions ont parfois tendance à être sur la défensive. Ils ont tendance à se refermer dans leur coquille, si on leur pose la moindre question. Je suis sûr qu'un peu plus de transparence faciliterait les choses et qu'il ne doit pas être si difficile d'expliquer vos choix.

J'ai sous les yeux une version abrégée du rapport du Vérificateur général pour 1986 qui contient un certain nombre de recommandations. En 1988, le Vérificateur général faisait valoir qu'aucune de ces recommandations n'avaient été appliquées. Je voudrais donc savoir si les recommandations faites par le Vérificateur général, il y a quelques années ont enfin été appliquées.

**Mme Leduc:** J'occupe mon poste depuis la mi-juin 1988 seulement, si bien que je ne suis pas responsable de ce qui se passait en 1986 ou en 1988.

Mais je pense qu'il s'agit de points très intéressants. Nous avons essayé d'appliquer la plupart des recommandations du Vérificateur général. Nous avons notamment examiné les délégations et les responsabilités. J'ai proposé que l'on examine les attributions de tous nos comités permanents. Nous l'avons fait. Cela faisait partie des règlements administratifs du Conseil. Nous les avons révisés pour en tenir compte. Il me semble donc que pour cette question, les recommandations du Vérificateur général ont été suivies.

Nous faisons par ailleurs un gros effort pour assurer le suivi des subventions. Cela fait moins d'un an que Monty travaille pour le Conseil. Nous avons passé en revue le rapport financier ainsi que le rapport des projets. Cette année, nous avons un nouveau système. Nous étudions tous les formulaires que les gens doivent envoyer pour les bourses. Grâce à l'informatisation de nos services, nous serons mieux à même d'obtenir sans retard toutes les données sur chaque projet de les analyser et de suivre de près, avec chaque chercheur et université, l'information, les résultats et les dépenses associés aux bourses. Toute cette question du suivi à donner aux subventions a été examinée et les mesures seront prises. Le chiffre que vous voyez ici est simplement un paiement global attribué pour cette année; pour le prochain concours, nous aurons un nouveau système de suivi pour chaque subvention.

[Texte]

[Traduction]

• 1025

It is a question of the financial report and control of expenditures, but we have decided to do more than that. We have changed the program. The changes we have made are in researching this program. We will evaluate the researcher and the application from the point of view of productivity of the researchers instead of only on the basis of interest in the project.

I will give you an example. If you received a grant from SSHRC three years ago and you want to continue your research and you apply for another grant, we will give a lot of weight in the evaluation process to the productivity of the researchers.

If you have done research for three years, you must have produced something, an article, a book, or something like that. If you have not, you will not be allowed to get another grant from SSHRC.

This is a reverse way of evaluating projects than we have followed in the past. We want to be sure that we have a follow-up on expenditures, but we will also have a follow-up on the productivity of the researchers. I can say to you that it is a revolution and SSHRC people—we have discussed this with the people all around the country and they agree with us on these changes.

We will have follow-up on the productivity of the research and on the financial report and so on. So I hope that the Auditor General will be happy with all the changes we have done on the question of follow-up.

If you want to have an example of the form of report we have, we can give it to you, the kind of information we ask from researchers, after the termination of grants. You will see what kind of information we have from the grants we have made in the past.

**Mr. Wilson:** If I may say, it might be useful if you could provide the committee researchers with a couple of examples of a typical file and how it is undergone, who has reviewed it and the evaluation that has been done. I think it might give the committee some insight.

**The Chairman:** I am just wondering if the outline you have given us does not meet the criteria of program, "publish or perish". In other words, you must produce something concrete or you are not given serious consideration. That is really what you are saying, is it not?

**Dr. Leduc:** Approximately.

**The Chairman:** At an earlier public accounts committee meeting on March 15, issue 26, page 26.7 of our reports, the officials from Treasury Board stated that for grants money is provided for a given purpose, but that you do not care within the realm of their purposes how that money will be spent. I wonder if you could comment on that.

C'est une question qui met en cause le rapport financier et le contrôle des dépenses, mais nous avons décidé d'en faire davantage. Nous avons modifié le programme. Les changements que nous avons apportés concernent la recherche qui se fait dans le cadre de ce programme. Nous allons faire une évaluation du chercheur et de sa demande du point de vue de la productivité de la recherche au lieu de nous fonder uniquement sur l'intérêt du projet.

Je vais vous donner un exemple. Supposons que vous avez reçu une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et que vous vouliez poursuivre vos recherches et que vous demandez une nouvelle subvention à cette fin. Nous accorderons alors beaucoup de poids dans le processus d'évaluation à la productivité des chercheurs en cause.

Si vous faites de la recherche depuis trois ans, vous devez avoir produit quelque chose, un article, un livre, quelque chose du genre. Sinon, le Conseil ne vous accordera pas de nouvelles subventions.

Cette évaluation des projets se fait donc à l'inverse de la pratique passée. Nous voulons être certains d'établir un suivi non seulement pour les dépenses, mais également pour la productivité des chercheurs. Je puis vous affirmer que c'est toute une révolution et que les gens du Conseil, avec lesquels nous avons discuté de tout cela partout au Canada, sont d'accord avec ces changements.

Nous ferons donc un suivi sur la productivité de la recherche et sur le rapport financier, et ainsi de suite. J'espère donc que le Vérificateur général sera heureux de tous les changements que nous avons apportés en ce qui concerne le suivi.

Si vous voulez un exemple de la forme que prendront nos rapports, nous pouvons vous faire parvenir le formulaire de renseignements que nous demandons aux chercheurs de remplir après l'expiration de la subvention. Vous verrez quel genre de renseignements nous possédons au sujet des subventions que nous avons accordées dans le passé.

**M. Wilson:** J'ose dire qu'il serait utile que vous fassiez parvenir aux chercheurs du Comité quelques exemples d'un dossier typique et de la façon dont on procède pour cette révision, en précisant qui a fait l'évaluation. Je pense que cela pourrait éclairer les délibérations du Comité.

**Le président:** Je me demande simplement si le tableau que vous nous avez brossé ne correspond pas au critère du programme selon lequel il faut «publier ou périr». Autrement dit, il faut absolument produire quelque chose de concret, sinon on ne vous prend pas au sérieux. N'est-ce pas ce que vous vous trouvez à dire?

**Mme Leduc:** A peu près.

**Le président:** Au cours d'une réunion précédente du Comité des comptes publics, le 15 mars, fascicule 26, page 26.7, les représentants du Conseil du Trésor ont déclaré que les subventions sont accordées pour une fin déterminée, mais que vous ne vous souciez pas vraiment de la façon précise dont l'argent est dépensé. Pourriez-vous nous en dire plus long là-dessus.

[Text]

**Dr. Leduc:** I must say to you that in reading it I was very surprised. This is not the case. I do not want to have a fight with Treasury Board, but this is not the case.

With the explanation I have just given, you can see it is not true that we give grants and we do not care. It seems to me that it would not be a very good administration. I do not understand why Treasury Board has said that, because this is not the case and they, themselves, approve the terms and conditions of grants. In this Treasury Board approval, we fund all the criteria control and report and evaluation process and so on. Maybe they have to be educated on this issue.

[Translation]

**Mme Leduc:** Je dois dire que j'ai été très étonné à la lecture de ces propos. Ce n'est pas le cas. Je ne veux pas me disputer avec les gens du Conseil du Trésor, mais ce n'est pas exact.

A la lumière des explications que je viens de donner, vous voyez bien qu'il est faux de dire que nous accordons des subventions sans nous soucier des résultats. Il me semble que ce ne serait pas une très bonne façon de gérer un budget. Je ne comprends pas pourquoi les gens du Conseil du Trésor ont tenu ces propos, parce que ce n'est pas vrai et qu'eux-mêmes approuvent les modalités des subventions. L'approbation du Conseil du Trésor porte sur tous les critères de contrôle, de rapport, d'évaluation, etc. Peut-être faudrait-il éclairer leurs lanternes à ce sujet.

• 1030

**Mr. Whittaker:** I would like to turn back to something you were talking about with the last two questioners on the matter of communication. You just set out briefly that you have an implementation plan over the next five years. In the past has there been any requirement through the course of doing the research projects to communicate the results to ensure the information is disseminated? What has been the program in the past? Has there been a communication program up until now?

**Dr. Leduc:** We now have a program for the people who want to communicate their results to the learned society in scholarly journals and so on, but the objective of the program is communication for the scientific community. They communicate the results of their research among themselves. It is a program with very tight criteria for communication. As we received a lot of questions about the result of research coming from people outside of the scientific community, it seems to us that we must have some kind of open view on the communication of results. This is not really the case in the scientific community. They do not have this in mind. It is not spontaneous to communicate their results to other people, though you can see some researchers explaining that they found some kind of new *médicament* for cancer patients, something like that, but this is not really spontaneous.

So we are in the process of evaluating this program on the communication of results and we will probably allow the researchers and help the researchers to have some possibility of funds to communicate their results outside. For example, some part of the strategic program will allow the researchers to use some part of the money to communicate their results to the users via a seminar or a meeting to be sure we open the door to all of the people interested in this. It is new because in the past we helped the researchers to communicate their results to the scientific community, but we want to open the door and have the researchers communicate their results to the society in general.

**Mr. Whittaker:** So if I get the thrust, you are saying that in the past we have not very effectively communicated from the scientific community who is getting the public grants through your organization out to the general populace.

**M. Whittaker:** J'aimerais revenir à une question dont vous parlez avec les deux députés qui m'ont précédé, concernant la communication. Vous avez dit très rapidement que vous avec un plan d'application pour les cinq prochaines années. Par le passé, a-t-on exigé de ceux qui entreprenaient des projets de recherche qu'ils en communiquent les résultats afin de garantir la dissémination de l'information? Quel était le programme jusqu'à présent? Y avait-il jusqu'ici un programme de communication?

**Mme Leduc:** Nous avons actuellement un programme pour ceux qui souhaitent communiquer les résultats de leur recherche à la sociétés savante dans les publications érudites, mais le but du programme est la communication avec la communauté scientifique. Les résultats des recherches sont communiqués aux autres scientifiques. Ce programme a des critères très stricts de communication. Comme nous recevions de l'extérieur de la communauté scientifique énormément de demandes d'information sur les résultats de la recherche, il nous a semblé nécessaire d'avoir une plus grande ouverture en ce qui concerne la communication des résultats. Ce n'est pas vraiment le cas dans le milieu scientifique. Ce n'est pas ce qu'ils ont à l'esprit. Il ne leur vient pas à l'esprit spontanément de communiquer leurs résultats à d'autres, même s'il arrive que des chercheurs racontent qu'ils ont trouvé un nouveau médicament contre le cancer, par exemple, mais ça ne se fait pas habituellement de manière spontanée.

Nous devons donc procéder à une évaluation de ce programme de la communication des résultats et nous allons probablement mettre à la disposition des chercheurs certaines sommes pour les aider à communiquer leurs résultats au monde extérieur. Par exemple, un élément du programme stratégique permettra aux chercheurs d'utiliser une partie de l'argent pour communiquer les résultats de leurs recherches aux utilisateurs dans le cadre de séminaires ou de rencontres afin que tous les intéressés puissent avoir accès à cette information. C'est tout à fait nouveau car jusqu'ici nous avons aidé les chercheurs à communiquer leurs résultats au milieu scientifique, mais nous souhaitons maintenant ouvrir la porte et encourager les chercheurs à communiquer leurs résultats au grand public.

**M. Whittaker:** Si je comprends bien, vous voulez dire que jusqu'ici vous n'avez pas très bien réussi à faire communiquer le milieu scientifique, qui reçoit des fonds publics, avec la population en général.

## [Texte]

The thrust will now be to try to encourage the scientific community to communicate their results hopefully in a manner that is understandable by the general populace.

**Dr. Leduc:** Yes, exactly.

**Mr. Whittaker:** So the thrust will now be, as I think you said, that up to 10% of the plan will be for communication. For instance, you have spoken of the strategic plan of aging, an area near and dear to my heart, but it is hard to dig out that information as a person out in the general populace. So I assume your plan will be to ensure there is a massive communication of most of this, particularly strategic, rather than the basic research. Some of the basic research will have to be communicated but strategic research will be the major thrust, will it?

**Dr. Leduc:** Yes, it is why in the strategic program the researcher in presenting his application must have a part that explains the program of communication. It is new, because in the past they did not have this in mind. It will be part of the project, so we will have to evaluate the communication plan of the researcher in strategic programs.

• 1035

**Mr. Whittaker:** When was this set into motion, the communication plan?

**Dr. Leduc:** This year.

**Mr. Whittaker:** It has just been done.

**Dr. Leduc:** Yes.

**Mr. Whittaker:** We have not had anything that we can evaluate that from.

**Dr. Leduc:** No.

**Mr. Whittaker:** That is what I was interested in. If you had had it in the past, certainly it was breaking down from my perspective. I like the idea. I think it is excellent.

**Dr. Leduc:** We hope that it will succeed.

**Mr. Whittaker:** Let me get into another couple of areas, if I may. I was interested in the discussions of the 50 committees and the 250 to 350 specialists, and your explanation of why this was needed. Is it possible to make your system more efficient by cutting down the number of committees, or is it just too broad a spectrum? It seems very cumbersome to the uninitiated.

**Dr. Leduc:** I must say that we are in the contrary way. We are asking the scientific community to add a committee of evaluation. We have a lot of disciplines under our umbrella. And many committees have to evaluate applications coming from two or three disciplines. The researchers found they were not necessarily very well evaluated because the experts were not all from their field of research.

I understand that it looks a little bit cumbersome. We have tried to have as much productivity as we can, but it is a complicated system. If adjudication committee members do not know the field of research, they cannot evaluate. So it is a question of equilibrium between good evaluation and justice for the applicants.

## [Traduction]

Vous allez maintenant encourager les scientifiques à communiquer leurs résultats d'une manière qui, nous l'espérons, pourra être comprise du grand public.

**Mme Leduc:** Oui, exactement.

**Mr. Whittaker:** Vous avez dit que l'on entend donc maintenant consacrer jusqu'à 10 p. 100 des fonds à la communication. Par exemple, vous avez parlé d'un plan stratégique sur le vieillissement, sujet qui me tient à cœur, mais sur lequel il est difficile pour le public de s'informer. J'imagine que votre plan prévoit un grand effort de communication des connaissances acquises jusqu'ici, en matière de recherches stratégiques, surtout, plutôt que fondamentales. Il faudra communiquer les résultats de certaines recherches fondamentales, mais l'on insistera davantage sur la recherche stratégique, est-ce bien cela?

**Mme Leduc:** Oui, c'est la raison pour laquelle le chercheur candidat au financement de la recherche stratégique devra présenter un programme de communication. C'est nouveau, car on n'y songeait pas par le passé. Cela fera partie du projet, et nous devrons donc désormais évaluer également le plan de communication présenté par les chercheurs pour les programmes stratégiques.

**M. Whittaker:** Quand ce plan de communication a-t-il été lancé?

**Mme Leduc:** Cette année.

**M. Whittaker:** C'est tout nouveau.

**Mme Leduc:** Oui.

**M. Whittaker:** Il n'est donc pas possible de l'évaluer encore.

**Mme Leduc:** Non.

**M. Whittaker:** C'est ce qui m'aurait intéressé. Si vous aviez eu un plan par le passé, j'aurais dit qu'il ne fonctionnait pas très bien. L'idée me plaît. C'est excellent.

**Mme Leduc:** Nous espérons qu'elle donnera des résultats.

**M. Whittaker:** Si vous permettez, j'aimerais aborder d'autres sujets. J'ai suivi avec intérêt votre explication des 50 comités et des 250 à 350 spécialistes, et de leur utilité. Le système ne serait-il pas plus efficace si l'on réduisait le nombre de comités, ou la gamme est-elle simplement trop vaste? Pour les non-initiés la structure paraît extrêmement lourde.

**Mme Leduc:** Je dois avouer que nous nous apprêtons à faire le contraire. Nous demandons à la communauté scientifique de constituer un nouveau comité d'évaluation. De nombreuses disciplines relèvent de notre conseil et de nombreux comités doivent évaluer les demandes provenant de deux ou trois disciplines différentes. Les chercheurs trouvent que leurs projets ne sont pas toujours nécessairement très bien évalués car les experts ne travaillent pas tous dans leur domaine de recherche.

Je comprends que cela peut paraître un peu lourd. Nous avons essayé d'augmenter la productivité le plus possible, mais le système est complexe. Si les membres du comité chargé d'accorder les subventions ne connaissent pas le domaine de recherche, ils ne peuvent pas évaluer la demande. Il faut donc à la fois faire une bonne évaluation et être équitable à l'égard des candidats. Il faut arriver à cet équilibre.

## [Text]

We have decided that instead of adding new committees we would add some members in committees. This is to make sure that we have good representation in each discipline. It is a very difficult question, and we have decided to diminish the cost of the peer review system. We have decided to receive only applications for \$5,000 or more. We give to the universities a grant called GRG, General Grant Research, to each university for grants under \$5,000.

So we will not have to evaluate ourselves. These small grants are very expensive to evaluate. If you ask for \$5,000 or \$20,000, the cost is the same, because we have to follow exactly the same process of evaluation. So for the grants under \$5,000, this is done through the universities. They evaluate the grant they will give within their university.

**Mr. Whittaker:** How do you as a council decide on how much to give out in these little grants of under \$5,000?

**Dr. Leduc:** We have a very nice formula.

**Dr. Louise Dandurand (Secretary General, Social Sciences and Humanities Research Council):** Each university gets a basic grant. Every university that is eligible for SSHRC support gets the basic grant. On top of that basic per capita formula, we have a performance index grant. We look at the performance of each institution within the last three years of our research grants and strategic grants competition, and we assess the relative performance of each institution. We give a percentage of the total amount that this university has obtained under our research grants program on an average of three years, and this is added to the per capita basic grant.

## [Translation]

Nous avons décidé d'accroître la taille des comités, plutôt que leur nombre. Nous voulons nous assurer que chaque discipline est bien représentée. C'est un problème délicat et nous voulons réduire le coût du système d'évaluation par les pairs. Nous avons décidé de ne plus évaluer que les demandes de 5,000\$ et plus. Nous accordons aux universités une subvention générale de recherche pour distribuer les subventions inférieures à 5,000\$.

Nous n'évaluons donc plus ces dossiers nous-mêmes. L'évaluation de ces petites subventions nous coûte très cher. Que l'on demande 5,000\$ ou 20,000\$, le coût de l'évaluation est le même, car il faut respecter exactement la même procédure. Par conséquent, nous laissons aux universités le soin d'évaluer elles-mêmes toutes les demandes de financement de moins de 5,000\$.

**M. Whittaker:** Comment le Conseil décide-t-il de la somme globale qu'il peut accorder pour ces subventions inférieures à 5,000\$?

**Mme Leduc:** Nous avons une bonne petite formule.

**Mme Louise Dandurand (Secrétaire générale, Conseil de recherches en sciences humaines):** Chaque université reçoit une subvention de base. Chacune a le droit de recevoir du CRSH cette subvention de base calculée en fonction du nombre d'inscrits. À cela, nous ajoutons une subvention calculée selon un indice de performance. Nous tenons compte de la performance de chaque institution au cours des trois dernières années de concours pour les subventions de recherche et de subventions de recherche stratégique; et nous évaluons la performance relative de chaque université. Nous accordons un certain pourcentage du montant total obtenu par l'université dans le cadre du programme de subvention des recherches sur une moyenne de trois ans et nous ajoutons cette somme à la subvention de base.

• 1040

It is essentially per capita plus performance formula. The most performing university gets higher general research grants. The medium performer gets lower, according to performance and size.

**Mr. Whittaker:** I think you have told us that there are roughly 77 universities of various sizes in Canada. Do some of those universities get no grant money from SSHRC?

**Dr. Leduc:** We have a minimum level for each university. The amount is \$2,000.

**Mr. Whittaker:** So every university gets something.

**Dr. Leduc:** Yes.

**Mr. Whittaker:** I assume that if they have a very productive faculty and student body, they will get more as the assessment is done.

**Dr. Leduc:** Exactly.

**Mr. Whittaker:** In your assessment process, I assume that in drawing from your specialist you also draw from probably some of the more productive universities. What are the chances of conflict of interest arising? Have you looked at or dealt with that?

La formule tient compte donc essentiellement du nombre d'inscrits, et à cela s'ajoute la performance. Les universités les plus performantes reçoivent davantage de subventions générales de recherche. Et cela va en diminuant, en fonction de la performance et de la taille de l'université.

**M. Whittaker:** Vous nous avez dit je crois qu'il y a au Canada à peu près 77 universités de tailles diverses. Y en a-t-il qui ne reçoivent aucune subvention du CRSH?

**Mme Leduc:** Nous avons un financement minimum de 2,000\$ pour chaque université.

**M. Whittaker:** Ce qui veut dire que toutes les universités reçoivent quelque chose.

**Mme Leduc:** Oui.

**M. Whittaker:** Je présume que les universités qui ont des facultés très productives et un nombre important d'étudiants recevront davantage au moment de la répartition.

**Mme Leduc:** C'est cela.

**M. Whittaker:** Pour l'évaluation j'imagine que vos spécialistes viennent probablement aussi des universités les plus productives. Existe-t-il des possibilités de conflit d'intérêt? Avez-vous envisagé cette possibilité?

**[Texte]**

**Dr. Leduc:** We have a rule for conflict of interest. For example, each committee member must declare his or her conflict of interest. If he has to evaluate—I will use "he" instead of "she", you understand—a project coming from researchers in the same university as his, he will have to leave the place. He must declare his interests if it is one of his friends coming from another university, and so on.

We ask each committee member to declare his conflict of interest. When he declares a conflict of interest, he has to leave the room and wait until after the evaluation of the case. We follow that very carefully.

As you said, it is dangerous. The scientific community is not large. We are a small country. We want to be sure they will not have a conflict of interest. They have to leave the room. We have a very precise policy on this issue. If you want to have a copy, we can send it to you.

**Mr. Whittaker:** I think that would be helpful. In looking at what you have told us as to the question of the chairman—and you were very positive about this—the grant system, as your council looks on it, is a grant system whereby you have follow-up, continual evaluation. This is as opposed to simply giving the money and then letting it go.

In your brief you have talked about site visits to university. Can you tell us more about these site visits? How are they conducted? Are they done by the peer review committees or by some of the 97 staff members you have spoken about? How are these done?

**Dr. Leduc:** We organize site visits for large projects. As we have changed the method of payment for universities, we will organize site visits on the financial issue too. We want to check that all the universities have managed very well with their projects. So this site visit for checking the financial issues will be new.

The site visit is organized for checking the project, the evolution of the project and so on. We will do site visits for the major projects, the large projects. For a very small project of \$20,000, \$10,000, or \$15,000, it would be very costly to have a site visit.

We organize site visits for large projects of research, large groups of researchers. The site visit is organized with some peer review people and some staff within the council. They want to be sure that the money is well used, and that the project is on its way.

I must say that in the last few years the council has decreased its site visits a little bit. It is expensive. We have to travel, and so on. But from my point of view, we must maintain some site visits. It is a way for us to check on the evolution of the project, and to be sure, particularly when we have given a lot of money, that it is well used.

**[Traduction]**

**Mme Leduc:** Nous avons une règle sur les conflits d'intérêt. Par exemple, chaque membre d'un comité doit dire s'il est en conflit d'intérêt. En outre, si cette personne doit évaluer un projet soumis par des chercheurs de la même université, elle doit quitter la pièce. Les membres doivent également déclarer les projets présentés par un ami qui travaille dans une autre université.

Nous demandons à tous les membres du comité de révéler les cas de conflits d'intérêt. Ils doivent alors quitter la pièce et attendre qu'on ait terminé d'évaluer le projet. Nous faisons respecter cette règle à la lettre.

Comme vous l'avez dit, la situation est délicate. La communauté scientifique n'est pas très vaste. Nous sommes un petit pays. Nous voulons nous assurer qu'il n'y a aucun conflit d'intérêt. Ils doivent donc quitter la pièce. Nous avons une politique très précise là-dessus. Si vous en voulez un exemplaire, je peux vous le faire parvenir.

**M. Whittaker:** Ce serait utile. En réponse à la question du président—et vous y avez répondu de façon tout à fait positive—le système des subventions tel qu'il est administré par votre conseil permet un suivi, une évaluation constante, plutôt que de simplement accorder des fonds et de ne plus s'y intéresser.

Dans votre mémoire vous avez parlé de visites aux universités. Pouvez-vous nous en dire un peu plus là-dessus? Comment ces visites se déroulent-elles? Sont-elles effectuées par les comités de pairs ou par l'un des 97 employés que vous avez mentionnés? Comment ces visites se déroulent-elles?

**Mme Leduc:** Nous organisons des visites sur place pour les grands projets. Depuis que la méthode de versement aux universités a changé, nous organisons des visites sur place également pour des questions financières. Nous voulons nous assurer que toutes les universités ont bien géré leurs projets. Les visites pour la vérification financière sont donc une nouveauté.

Nous allons sur place pour voir comment se déroule un projet. Nous n'y allons que pour les projets très importants. Pour des petits projets de 20,000, 10,000 ou 15,000\$, ce serait trop coûteux.

Nous allons voir sur place les grands projets de recherche, qui occupent beaucoup de chercheurs. Des membres des comités d'évaluation et des employés du Conseil participent à ces visites. Nous voulons nous assurer que l'argent est bien utilisé et que le projet est effectivement en bonne voie.

Je dois dire que le Conseil a diminué le nombre de visites depuis quelques années. Elles coûtent très cher. Il y a les déplacements, et tout le reste. Mais j'estime que nous devons continuer d'en faire quelques-unes. Cela nous permet d'aller voir comment évolue le projet et de nous assurer, surtout lorsque nous avons accordé beaucoup d'argent, que les fonds sont bien utilisés.

**Mr. Whittaker:** The site visits are a new thrust, though, and have not been done in the past.

**M. Whittaker:** Ces visites sont une nouveauté, cela ne se faisait pas autrefois.

[Text]

**Dr. Leduc:** My thrust is to add more site visits because we have had some bad experiences and, as we are poor, from my point of view we must be sure the money is very well used. So we will be more control-minded on some large projects.

**Mr. Whittaker:** You talked about the small grants and specifically spoke about amounts of \$10,000 to \$20,000. Is there any follow-up on those so-called smaller projects? Figures of \$10,000 to \$20,000 are not large when you look at them from the point of view of research, but is there any follow-up? I would assume a fairly good percentage of your grants are done in this manner.

**Dr. Leduc:** As I explained before, we receive a report for each project from the universities with regard to the expenses and from the researchers on the project itself and the expenses incurred for each project. So we have a report from the researchers for each project, despite the size of the grant or the project. If we want to check *un échantillon* of the projects, we will want to check whether the report from the researchers is correct. This is a new system that we will put in place this year.

**Mr. Whittaker:** Will it be a quality control type of system, in which you take a sampling?

**Dr. Leduc:** Yes.

**M. Guilbault (Drummond):** J'aimerais vous poser une question sur le rapport du vérificateur général de 1988. Le paragraphe 20.220 de son rapport porte sur les aspects suivants:

...le processus de gestion, y compris les rôles et les responsabilités qui y sont liés; la planification générale et la gestion des ressources humaines; le contrôle des opérations; la diffusion des résultats de la recherche et l'évaluation de programmes.

On a relevé des problèmes dans la plupart de ces secteurs et formulé sept recommandations. Avez-vous fait un suivi là-dessus? Je sais que vous avez répondu à M. Wilson tout à l'heure, mais avez-vous fait un suivi sur les sept recommandations?

**Mme Leduc:** Nous avons fait un suivi sur toutes les recommandations qui sont là. Je pense que nous avons suivi de façon satisfaisante les suggestions du vérificateur général sur la définition des rôles, sur l'organisation, sur le contrôle, sur le suivi des subventions, etc.. Nous avons revu nos règles de contrôle et nos systèmes de rapport. Nous avons revu également la composition de nos comités et leurs mandats pour être sûrs que notre administration soit très claire.

Il y a une question qui portait sur la planification des ressources humaines. Nous sommes actuellement en train de revoir notre plan de développement des ressources humaines. Donc, nous avons revu et donné suite à l'ensemble des recommandations qui ont été faites par le vérificateur général.

**M. Guilbault:** Avez-vous fait un suivi auprès du vérificateur général ou de quelqu'un de son personnel après avoir pris ces mesures?

**Mme Leduc:** Le dernier rapport du vérificateur général date de 1988.

[Translation]

**Mme Leduc:** J'ai l'intention d'en faire faire davantage car nous avons eu quelques mauvaises expériences et comme nous sommes pauvres, je tiens à m'assurer que l'argent est bien dépensé. Nous allons donc assurer un contrôle plus serré pour certains grands projets.

**M. Whittaker:** Vous avez parlé des petites subventions et vous avez mentionné des sommes de 10 à 20,000\$. Y a-t-il un suivi pour ces plus petits projets comme vous dites? Dans le domaine de la recherche 10 à 20,000\$ ce n'est pas beaucoup d'argent, mais y a-t-il tout de même un suivi? J'imagine qu'un bon pourcentage de vos subventions sont de cet ordre-là.

**Mme Leduc:** Comme je l'ai expliqué plus tôt, les universités doivent nous faire parvenir un rapport pour chaque projet indiquant les dépenses et un autre rapport préparé par les chercheurs qui ont participé aux projets, indiquant les dépenses rattachées à chaque projet. Nous avons donc à chaque fois un rapport présenté par les chercheurs, quel que soit le montant de la subvention. Si nous voulons faire un échantillonnage des projets, nous verrons si le rapport des chercheurs est exact. C'est un nouveau système que nous allons mettre en place cette année.

**M. Whittaker:** Ce sera une sorte de contrôle de la qualité qui vous permettra de faire des vérifications sur un échantillonnage?

**Mme Leduc:** Oui.

**M. Guilbault (Drummond):** I would like to ask you about the Auditor General's 1988 Report. Paragraph 20.220 of the report touches on:

...the management process, including related tasks and responsibilities; overall planning and administration of human resources; operations control; dissemination of research results and program evaluation.

The Auditor General has noted problems in most of those areas and presented 7 recommendations. Have you followed up on those? I know that you have already answered Mr. Wilson earlier, but I would like to know if there has been a follow up on those 7 recommendations.

**Dr. Leduc:** We have done a follow up on all those recommendations. I think that we have taken appropriate action on the Auditor General's suggestions regarding role definition, organization, control, grants follow up, etc. We have reviewed our guidelines on control and our reporting system. We have also reviewed membership on our committees and the committee's mandates to ensure clarity in our administration.

There was one question on planning of human resources. We are now reviewing our human resources development plan. So we have followed up and acted on the recommendations presented by the Auditor General.

**M. Guilbault:** Have you checked with the Auditor General or someone from his office after taking those measures?

**Dr. Leduc:** The last Auditor General's Report goes back to 1988.

## [Texte]

**M. Guilbault:** Le 31 mars 1988.

**Mme Leduc:** Il n'est pas revenu depuis. Quand il reviendra, ce sera sûrement extraordinaire; j'en suis certaine.

**M. Guilbault:** Dans votre discours d'ouverture, vous avez dit qu'il était impossible d'évaluer ce que vous faites avec les maigres budgets qui vous sont alloués. Le vérificateur général prétend que les contributions sont préférables à des subventions, parce que les contributions sont conditionnelles et permettent d'atteindre un but précis. On peut aussi exiger des bénéficiaires qu'ils rendent compte, et ils peuvent faire l'objet de vérifications. Quant aux subventions, elles sont sans conditions. Je sais que les candidats doivent faire l'objet d'une sélection d'admissibilité, mais on ne peut pas faire de vérifications. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus.

• 1050

**Mme Leduc:** Je dois vous dire que la manière dont nous administrons nos subventions nous rapproche énormément du système de contributions. Je suis en léger désaccord sur la description qui a été faite des subventions au moment des audiences ici: c'est sans conditions, etc., etc. Nos subventions sont beaucoup plus suivies que ne le disent les gens du Conseil du Trésor. Cela se rapproche beaucoup d'une contribution, mais d'après moi, c'est un peu moins coûteux à administrer que ne le serait une contribution. Si toutes nos subventions devenaient des contributions, votre collègue serait très étonné du coût de ce que cela représente.

**M. Guilbault:** Vous avez dit au début que vous aviez 6,000 demandes par année. Ai-je bien compris?

**Mme Leduc:** Entre 6,000 et 7,000, oui.

**M. Guilbault:** C'est énorme.

**Mme Leduc:** Oui. Nous serions très contents d'avoir un taux de succès de 80 p. 100. Même si nous disons non à 80 p. 100 des demandes, il faut quand même les évaluer. C'est un peu décourageant.

**M. Guilbault:** Combien faut-il de temps pour analyser et évaluer une demande?

**Mme Leduc:** Nous recevons les évaluations pour le principal programme de subventions de recherche à la mi-octobre. C'est la date limite. Nous pouvons transmettre les résultats au début d'avril. Cela veut dire cinq ou six mois.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Madame Leduc, j'aimerais revenir à certaines questions. Pour la prise de décisions en ce qui concerne le montant alloué, vous avez un comité consultatif, n'est-ce pas?

**Mme Leduc:** Le comité d'évaluation des demandes est composé de chercheurs venant de l'ensemble des universités du pays ou d'ailleurs. Il examine d'abord la qualité de la demande, sa méthodologie, etc., et il examine ensuite la demande budgétaire. Par exemple, vous demandez 50,000\$ pour faire de la recherche archivistique; vous avez besoin d'engager des étudiants et ainsi de suite. Le comité évalue la pertinence des dépenses compte tenu du projet. C'est le comité qui dit: Oui, ce projet est très intéressant, mais il est trop large, trop vaste; il faudrait le réduire pour telle ou telle raison. Il suggère alors de donner 15,000\$ au lieu de 50,000\$.

## [Traduction]

**M. Guilbault:** March 31, 1988.

**Dr. Leduc:** He has not been back since. When he comes back I am sure it will be wonderful.

**M. Guilbault:** In your opening statement you said it was impossible to do an evaluation of your activities with the limited funding you receive. The Auditor General contends that contributions are better than grants because they are conditional and can be targeted more precisely. With contributions you can also expect accountability from recipients and there can be audits. As for the grants, they don't come without conditions. I know that the candidates have to go through an eligibility process but we can't verify that. I would like to have your opinion on that.

**Dr. Leduc:** I must say that the way we manage our grant system brings us very close to the contribution system. I'm in slight disagreement with the description that was made of these grants during the hearings here: without conditions and so on and so forth. We follow up our grants much more closely than the Treasury Board people say. It's a lot like a contribution, but, in my opinion, the administrative costs are a little less than for a contribution. If all our grants were to become contributions, your colleague would be very astonished at the cost it would represent.

**M. Guilbault:** You said before that you got some 6,000 requests per year. Did I understand correctly?

**Dr. Leduc:** Between 6,000 and 7,000, yes.

**M. Guilbault:** That's a lot.

**Dr. Leduc:** Yes. We'd be very happy with a success rate of 80%. Even if we turn down 80% of the requests, we still have to evaluate them. It's slightly discouraging.

**M. Guilbault:** How long does it take to analyze and evaluate a request?

**Dr. Leduc:** We get the evaluations for the main research grant program around mid-October. That's the deadline. We can provide the results at the beginning of April. That means five or six months.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Dr. Leduc, I'd like to come back to some of the questions. You have an advisory committee for deciding the amount, don't you?

**Dr. Leduc:** The evaluation committee is made up of researchers from all Canadian universities or elsewhere. It first examines the quality of the request, its methodology and so forth and then it examines the budget request period. For example, you're asking for \$50,000 to do archival research; you have to hire students and so forth. The committee looks at the relevance of the expenditures in view of the project. It's the committee who says: yes, this project is very interesting, but it's too broad, too big; it would have to be cut back down for such or such a reason. Then it suggests \$15,000 instead of \$50,000.

## [Text]

**M. Bellemare:** Les gens qui font la recommandation sont-ils des employés du Conseil?

**Mme Leduc:** Non, ce sont des experts externes venant du milieu scientifique.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'ils forment un comité consultatif ou un comité décisionnel?

**Mme Leduc:** En fait, c'est un comité consultatif qui fait des recommandations au Conseil. Cependant, sauf dans des cas absolument exceptionnels, le Conseil ne se transforme pas lui-même en comité d'experts pour évaluer chacune des demandes. Il reçoit les recommandations et les approuve.

**M. Bellemare:** Est-ce que vous les approuvez normalement?

**Mme Leduc:** Normalement, on les approuve sans changements.

**M. Bellemare:** Qui a le contrôle des résultats des recherches?

**Mme Leduc:** Le chercheur lui-même. Ce sont les droits d'auteur qui jouent à ce moment-là.

**M. Bellemare:** Cela devient intéressant. Si un chercheur obtient de l'argent chez vous, du gouvernement, est-ce que le gouvernement ne devrait pas être propriétaire ou du moins copropriétaire des résultats?

**Mme Leduc:** Vous soulevez une question extrêmement difficile et complexe: la question du droit d'auteur. La Loi sur le droit d'auteur laisse au chercheur la propriété de son résultat. Le gouvernement n'en devient pas propriétaire.

## [Translation]

**Mr. Bellemare:** Are the people who make the recommendation employees of the Council?

**Dr. Leduc:** No they are outside experts from the scientific community.

**Mr. Bellemare:** Are they an advisory committee or a decision-making committee?

**Dr. Leduc:** Actually, it's an advisory committee that makes recommendations to the Council. However, except for absolutely exceptional cases, the Council does not set itself up as a committee of experts to evaluate each one of the requests. It receives the recommendations and approves them.

**Mr. Bellemare:** Do you normally approve them?

**Dr. Leduc:** Normally we approve them without change.

**Mr. Bellemare:** Who controls the research results?

**Dr. Leduc:** The researcher himself. Copyright comes into play at that point.

**Mr. Bellemare:** This is getting interesting. If a researcher gets money from you, from the government, shouldn't the government be the owner or co-owner of the results?

**Dr. Leduc:** You're raising an extremely difficult and complex question: the question of copyright. The Copyright Act leaves to the researcher the property and its result. The Government does not become the owner.

• 1055

**M. Bellemare:** J'ai de la difficulté à comprendre. Je pense à une compagnie qui engage quelqu'un pour faire de la recherche. Selon les conditions d'emploi, il y a un partage ou non.

**Mme Leduc:** Dans les compagnies privées, il y a effectivement des discussions qui se font entre les chercheurs et la compagnie sur la chose qui est brevetée. Je dois dire que dans les universités, quand le chercheur universitaire découvre quelque chose qui peut être breveté et ensuite industrialisé, il y a des règles particulières qui jouent quant à la propriété et au partage des bénéfices du projet ou de la découverte. Le gouvernement n'a jamais, jusqu'à maintenant, revendiqué la propriété des résultats de recherche.

**M. Bellemare:** Il y a un certain *network* parmi les chercheurs et ils se parlent sûrement. Je ne sais pas quelle influence les gens du comité, qui sont des bénévoles du *network*, ont sur la prise de décisions. Je suis sûr que tout est fait d'une façon intellectuellement honnête, mais on peut avoir des penchants pour certaines personnes et pour certaines idées. Tout à coup, on a beaucoup d'argent qui vient d'une source, en l'occurrence le gouvernement, n'ayant aucun droit sur un revenu possible. J'ai réellement de la difficulté à accepter cela.

Comment fait-on les choses dans d'autres pays comme l'Angleterre ou les États-Unis?

**Mme Leduc:** C'est exactement la même chose. De toute façon, il faut que vous gardiez à l'esprit que le résultat de la recherche est public, contrairement à ce qui se passe dans l'entreprise privée.

**Mr. Bellemare:** I don't quite understand. Let's take a company who hires someone to do some research. According to the conditions of employment, there is a sharing or not?

**Dr. Leduc:** In private companies, there are discussions between the researchers and the company on the thing that is patented. I have to tell you that in universities, when the university researcher discovers something that can be patented and then industrialized, there are specific regulations that come into play concerning the property rights and the sharing of profits flowing from the project or the discovery. To date, the government has never asked to become owner of the results of research.

**Mr. Bellemare:** There is a certain researcher network and they certainly talk to one another. I do not know what influence the committee people have on decision making, but they are volunteers from the network. I am sure that all this is done in all intellectual honesty, but one can have leanings for some people or some ideas. All of a sudden, you have a lot of money coming from a given source, the government, in this case, who has no rights at all over any possible income. I really have difficulty with that.

How are things done in other countries like England or the U.S.A.?

**Dr. Leduc:** It is exactly the same thing. In any case, you have to remember that the result of this research is in the public domain contrary to what goes on with private enterprise.

**[Texte]**

**M. Bellemare:** Le mot «public» me pose aussi un problème. Il est bien de savoir que certaines personnes savent qu'un arbre de telle grosseur existe dans telle forêt, mais le public ne le sait pas et il ne sait pas comment chercher. Dans ce cas-ci, le public serait composé de tous les universitaires professionnels. Est-ce qu'il y a une publication énumérant toutes les recherches qui ont été faites au cours d'une année donnée?

**Mme Leduc:** Oui. Dans notre rapport annuel, nous publions chaque année une liste de tous les projets que nous avons subventionnés.

**M. Bellemare:** Est-ce que les organismes à l'extérieur des universités et du gouvernement, c'est-à-dire les organismes privés ou bénévoles, reçoivent cette publication?

**Mme Leduc:** C'est accessible au public.

**M. Bellemare:** Cela s'améliore. Les réponses deviennent de plus en plus encourageantes.

Vous avez 98 employés, je pense.

**Mme Leduc:** Quatre-vingt-dix-sept.

**M. Bellemare:** Combien de ces employés sont permanents?

**Mme Leduc:** Nous avons 97 employés permanents.

**M. Bellemare:** Combien d'employés à terme avez-vous?

**Mme Leduc:** C'est-à-dire que selon le jargon du Conseil du Trésor, nous avons 97...

**M. Bellemare:** Oui, le jargon m'intéresse beaucoup. Je suis en train d'essayer de dépister certaines choses.

**Mme Leduc:** Je vous comprends, monsieur. Nous avons 97 années-personnes, ce qui veut dire qu'il y a souvent chez nous 100 ou 110 personnes physiques qui travaillent, mais certaines sont employées à terme. Elles ne travaillent pas 12 mois par an. Normalement, nous ne pouvons pas dépasser ce nombre de personnes. Nous avons une quinzaine d'employés à terme.

**M. Bellemare:** Des personnes ou des années-personnes?

**Mme Leduc:** Des personnes physiques, des corps humains.

**M. Bellemare:** Combien d'employés à contrat avez-vous?

**Mme Leduc:** Très peu.

**Mr. Montague Doyle (Director General, Administration, Social Sciences and Humanities Research Council):** By "contract", you mean not actually an employee of the council but someone with whom we have a contract. Currently, we are installing an information system with a contract that involves about eight people. Other than that, I do not think there is anything else.

• 1100

**M. Bellemare:** Combien de bénévoles avez-vous?

**Mme Leduc:** Trois cents, quatre cents, cinq cents... Tous les gens qui viennent faire les évaluations chez nous ne sont pas payés.

**M. Bellemare:** Donc, cela peut varier entre 300 et 500.

**Mme Leduc:** Il y en a beaucoup plus. Il y en a 2,000 ou 3,000. Il y a les membres des comités qui viennent chez nous, mais aussi tous les évaluateurs externes avec lesquels on communique par courrier; ils sont très nombreux.

**[Traduction]**

**Mr. Bellemare:** The idea of "public domain" also is problematic. It is all very nice to know that some people know that a certain tree of a given girth exists in a specific forest, but the public does not know this nor how to look for it. In this case, the public would be all academics. Is there any publication listing all the research done in a given year?

**Dr. Leduc:** Yes. Every year, in our annual report, we publish a list of all the projects we have subsidized.

**Mr. Bellemare:** Do organizations other than universities or the government, private organizations or volunteer organizations, get this publication?

**Dr. Leduc:** It is accessible to the public.

**Mr. Bellemare:** Well, it is improving. The answers are getting more and more encouraging.

I believe you have 98 employees.

**Dr. Leduc:** 97.

**Mr. Bellemare:** How many of those employees are full time?

**Dr. Leduc:** We have 97 full time employees.

**Mr. Bellemare:** How many term employees do you have?

**Dr. Leduc:** Well, according to Treasury Board jargon, we have 97...

**Mr. Bellemare:** Yes, I am quite interested in jargon. I am trying to track down a few things.

**Dr. Leduc:** I understand you, sir. We have 97 person-years which means that we often have 100 or 110 real people working, but some of those are term employees. They do not work 12 months a year. Normally, we cannot go beyond that number of people. We have about 15 term employees.

**Mr. Bellemare:** Real people or person-years?

**Dr. Leduc:** Physical people, human bodies.

**Mr. Bellemare:** How many contract employees do you have?

**Dr. Leduc:** Very few.

**Mr. Montague Doyle (directeur général, Administration, Conseil de recherches en sciences humaines):** Par «contrat», vous n'entendez pas un employé du Conseil, mais quelqu'un avec qui nous avons un contrat. À l'heure actuelle, nous installons un système informatique, à contrat, impliquant quelque huit personnes. À part cela, je ne crois pas qu'il y ait personne d'autre.

**Mr. Bellemare:** How many volunteers do you have?

**Dr. Leduc:** Three hundred, four hundred, five hundred... Anyone who comes to do evaluations with us is not paid.

**Mr. Bellemare:** So it can be anywhere from between 300 to 500.

**Dr. Leduc:** There are a lot more than that. There are 2,000 or 3,000. There are the members of the committees but also all the outside evaluators that we're in communication with by mail; there are a lot.

[Text]

**M. Bellemare:** Vous êtes là depuis un an, n'est-ce pas?

**Mme Leduc:** Pas tout à fait deux ans, monsieur.

**M. Bellemare:** J'imagine que lorsque vous avez été nommée, vous avez lu le rapport de l'année précédente si vous étiez de l'extérieur. Je ne connais pas votre cheminement professionnel. Depuis deux ou trois ans, le nombre d'employés permanents, d'employés à terme et d'employés à contrat a-t-il été constamment réduit?

**Mme Leduc:** Il est resté le même.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'il y a eu, comme on dit en anglais, un *shift* des employés permanents vers les employés à terme ou à contrat?

**Mme Leduc:** Non.

**M. Bellemare:** Vous en êtes bien certaine, madame?

**Dr. Leduc:** Shift from permanent to—

**Mr. Doyle:** Perhaps four years ago there was a shift from permanent to term which was associated with the person-year reductions of the time, and without knowing how stable the resource base would be and whether or not there will be more cuts in the future, many government organizations moved to term appointments so that in the event of further cuts it would be easier to disengage the employee.

**M. Bellemare:** Vous parliez tout à l'heure d'un comité établissant les stratégies et les priorités surtout. Est-ce un comité interne?

**Mme Leduc:** C'est un comité permanent du Conseil. Donc, il est composé de membres du Conseil.

**M. Bellemare:** Vous en faites partie, j'imagine.

**Mme Leduc:** Je le préside.

**M. Bellemare:** Les membres de ce comité sont-ils vos employés?

**Mme Leduc:** Non. Ce sont des membres du Conseil. Les membres du Conseil ne sont pas nos employés. Ils sont nommés par le gouverneur général en conseil. Ce sont des gens qui viennent de l'extérieur et qui nous aident à établir les priorités. Comme présidente du Conseil, je suis présidente du Conseil d'administration ainsi que *chief executive officer*. Je joue le rôle de présidente du Conseil et d'administratrice.

**M. Bellemare:** En ce qui concerne les priorités, est-ce votre personnel qui prépare des suggestions, ou si ce sont les membres du Conseil d'administration qui les proposent?

**Mme Leduc:** Cela peut aller dans les deux sens. Les membres du Conseil d'administration peuvent évidemment le faire. Ce sont des experts ou des gens du secteur privé. On a des gens de partout qui ont leur propre point de vue et qui nous aident à organiser notre pensée là-dessus.

**M. Bellemare:** Lorsque vous siégez en comité, est-ce qu'il y a des gens de l'extérieur qui viennent?

**Mme Leduc:** Oui, tout le temps.

**M. Bellemare:** Est-ce qu'il y a des gens du Conseil du Trésor ou du ministère?

**Mme Leduc:** Non.

[Translation]

**Mr. Bellemare:** You've been there for a year, now?

**Dr. Leduc:** Not quite two years, sir.

**Mr. Bellemare:** I suppose that when you were appointed, you read the previous year's report if you came from the outside. I don't know your professional CV. Over the last two of three years, has the number of permanent employees, term employees and contract employees been constantly decreased?

**Dr. Leduc:** It has stayed the same.

**Mr. Bellemare:** As they say in English, has there been a *shift* from permanent employees towards term or contract employees?

**Dr. Leduc:** No.

**Mr. Bellemare:** You're quite sure, madam?

**Mme Leduc:** Un *shift* de permanents à...

**Mr. Doyle:** Il y a quatre ans environ, il y a eu un transfert de permanents à terme suite à la diminution d'années-personnes à l'époque, et sans savoir quelle serait la stabilité des ressources et s'il y aurait ou non d'autres réductions à l'avenir, beaucoup d'organismes du gouvernement ont embauché des employés à terme pour qu'il soit plus facile de mettre du monde à pied, le cas échéant.

**Mr. Bellemare:** You were saying something before about a committee setting strategies and priorities, mainly. Is this an internal committee?

**Dr. Leduc:** It's a standing committee of the Council. So it's made up of members of the Council.

**Mr. Bellemare:** You sit on that committee, I suppose.

**Dr. Leduc:** I chair it.

**Mr. Bellemare:** Are the members of this committee your employees?

**Dr. Leduc:** No. These are members of the Council. The members of the Council are not our employees. They are appointed by the governor-general in council. These are people who come from the outside and help us establish our priorities. As president of the Council, I am president of the board of directors as well as the *Chief Executive Officer*. I am both president of the council and administrator.

**Mr. Bellemare:** As for the priorities, is it your staff who prepares suggestions or are they made by the members of the board?

**Dr. Leduc:** It can go both ways. The members of the board can also make suggestions, of course. These are experts or people from the private sector. We have people from everywhere who have their own points of view and who help us organize our thoughts on that.

**Mr. Bellemare:** When you sit as a committee, are there people from the outside with you?

**Dr. Leduc:** Yes, all the time.

**Mr. Bellemare:** Are there people from Treasury Board or the department?

**Dr. Leduc:** No.

## [Texte]

**M. Bellemare:** Vous parlez de personnes extérieures . . .

**Mme Leduc:** Extérieures au gouvernement.

**M. Bellemare:** Des gens dans le *network*, en somme, et non du gouvernement?

**Mme Leduc:** Il n'y a personne de l'extérieur du Conseil qui assiste aux délibérations du Conseil d'administration. Il y a des employés du Conseil, mais il n'y a pas de gens du Conseil du Trésor ou du vérificateur général qui assistent aux réunions du Conseil. Cependant, nous avons un comité permanent de vérification du Conseil. Il y a toujours des gens du vérificateur général qui viennent rencontrer les membres de notre comité de vérification.

**M. Bellemare:** Dans les priorités, cette année, est-ce que des membres de votre comité permanent ont fait des suggestions de changements radicaux aux priorités?

**Mme Leduc:** Ce sont les comités du Conseil qui ont fait les propositions de changements dont j'ai parlé au cours de la matinée.

**M. Bellemare:** D'après vous, quels sont les grands changements?

**Mme Leduc:** Les plus grands changements que nous faisons cette année sont, d'une part, l'évaluation de la productivité du chercheur plutôt que celle du projet. Il y a ensuite le rafraîchissement du système de *reporting*. Il y a enfin l'ouverture des stratégies à d'autres clientèles et surtout à d'autres partenaires. J'en ajoute une quatrième: l'ouverture des plans de communication et de dissémination de l'argent.

• 1105

**M. Bellemare:** Est-ce que l'argent donné pour des projets vient uniquement et totalement du gouvernement, ou s'il y a une contribution de l'industrie ou des universités?

**Mme Leduc:** Dans certains cas, le chercheur reçoit des fonds d'ailleurs, de l'industrie privée ou d'organismes provinciaux.

**M. Bellemare:** Vous disiez que le chercheur n'avait aucun compte à rendre au point de vue de l'argent qu'il peut tirer de sa recherche. Cet argent est entièrement à lui. Quand d'autres organismes subventionnent des chercheurs, est-ce que ces organismes profitent des résultats de la recherche de ces chercheurs?

**Mme Leduc:** Pas que je sache.

**Mme Dandurand:** Dans le cadre d'un nouveau programme, où on va établir des partenariats de financement avec des organismes publics ou des organismes privés, il y aura, dans les conditions d'attribution de la subvention, un certain nombre de directives régissant la propriété intellectuelle. Ce sont en général des procédures qui sont administrées par les universités et normalisées. Ce sont des conditions auxquelles les partenaires privés et publics, l'université et le chercheur adhèrent collectivement. C'est régi par un code de propriété intellectuelle.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, puis-je vous adresser un commentaire sur nos chercheurs à nous?

## [Traduction]

**Mr. Bellemare:** You said there were people from the outside . . .

**Dr. Leduc:** From outside government.

**Mr. Bellemare:** People in the *network*, in other words, and not from government.

**Dr. Leduc:** There is no one from outside the Council who sits in on board meetings. There are Council employees, but there's no one from Treasury Board or from the Auditor General's office present at board meetings. However, we do have a standing audit committee of the board. There are always people from the Auditor General who come and meet the people on our audit committee.

**Mr. Bellemare:** In this year's priorities, have members of your standing committee made any suggestions for radical change in your priorities?

**Dr. Leduc:** It's committees of the Council that made the suggestions for change I talked about this morning.

**Mr. Bellemare:** In your opinion, what are the big changes?

**Dr. Leduc:** The biggest changes we are making this year are, on one hand, evaluating the researchers' productivity rather than the project's. There is also an update of the reporting system. And finally opening up strategies to other client groups and particularly to other partners. I would add a fourth one: Opening up communication plans and information on funds and location.

**Mr. Bellemare:** Does the money used for financing research projects come only from the government or do industries and universities fund research as well?

**Dr. Leduc:** In some cases, research can receive funds from another source, from the private sector or from provincial organizations.

**Mr. Bellemare:** You said that a researcher is not accountable for the money he may earn from his research. That money belongs to him. When other organizations fund researchers, do they get the benefits of that research?

**Dr. Leduc:** Not to my knowledge.

**Dr. Dandurand:** In a new program that will create funding partnerships between private and public sector organizations, there will be conditions attached to the grant regarding intellectual property. These procedures are usually administered by universities and then standardized. There are conditions collectively agreed to by the various partners, from the private and public sectors, the university and the researcher. It is regulated by an intellectual ownership code.

**Mr. Bellemare:** Mr. Chairman, can I make a comment about our researchers?

[Text]

**The Chairman:** No.

**Mr. Bellemare:** It is the very last question of intellectual ownership. This could be very interesting to our committee to find out why the government is not taking what I think should be a share of the intellectual ownership. If you see outside organizations becoming a partner in the donation, the granting, or the contribution, could there not be a risk that this partner is making a profit off the government? There is no return, there is no partnership in the moneys made from the project.

**The Chairman:** I think when the grants were made there were conditions laid down for the use of those grants, but I do not think there was any intention that there should be a return on the productivity of those grants. Is this a reasonable explanation?

Back to your intellectual property or publishing, if the person was given the grant in order to perform certain research and he writes up the report, there is no provision that this come back to the government as intellectual property. It is the property of the individual doing the research, and it has always been that way. Maybe someone would like to comment further on this.

**Mr. Doyle:** That question of intellectual property is exactly one of the principal historical reasons why contributions were not used for research grants, but rather grants were used.

• 1110

**The Chairman:** I have just been referred to a section of public accounts, 1988-89, notes to the statement of operations in the accounts that year. On matching grants, Note No. 4.(d) says:

Matching Grants Incentive Payment: The government's objectives in introducing the matching policy are to increase, in partnership with the private sector, the level of funding for university research, and to encourage stronger research collaboration between the two sectors.

When the Matching Funds Policy was developed, the Social Sciences and Humanities Research Council indicated its intention to pay the universities an incentive based on the matching grants claimed by the Council for the first two years of the program. For the second year (1988-89) these incentive payments to universities totalled \$1,750,000.

So there is really no claim there to the intellectual property.

**Dr. Leduc:** No.

**The Chairman:** But where do the universities fit in here? I think that is the other part of the question. Do they have any claim on this or does it stick strictly to the researcher?

**Dr. Leduc:** This incentive payment is given to the university and not to the researchers, and the university must use this payment for developing research.

**The Chairman:** What is the relationship on the ownership of the intellectual property between the university and the researcher?

[Translation]

**Le président:** Non.

**M. Bellemare:** Une dernière question concernant la propriété intellectuelle. Il pourrait être intéressant pour le comité de découvrir pourquoi le gouvernement ne prend pas la part de propriété intellectuelle qui lui revient selon moi. Si d'autres organismes extérieurs participent aux subventions, aux contributions, ces partenaires ne pourraient-ils pas réaliser un profit sur le dos du gouvernement? Il n'y a aucun rendement, il n'y a plus de partenariat sur les bénéfices du projet.

**Le président:** Il me semble que lorsqu'on accorde des subventions, certaines conditions sont imposées quant à l'utilisation des fonds, mais je ne crois pas que l'on s'attende à réaliser un bénéfice. Est-ce une bonne explication?

Pour en revenir à la propriété intellectuelle ou au droit de publication, si une personne reçoit une subvention pour faire certaines recherches, puis rédige un rapport, rien ne prévoit que le gouvernement obtienne la propriété intellectuelle. Le résultat de la recherche appartient au chercheur, et c'est comme ça depuis toujours. Peut-être que quelqu'un voudrait ajouter quelque chose.

**M. Doyle:** C'est justement à cause des questions de propriété intellectuelle que l'on a préféré financer la recherche avec des subventions plutôt qu'avec des contributions.

**Le président:** On vient de me signaler un chapitre des comptes publics, 1988-1989, notes afférentes à l'état des résultats pour cette année-là. À propos des subventions de contrepartie, note 4.d) on peut y lire:

Subventions de contrepartie: Primes d'encouragement: en instaurant la politique sur les subventions de contrepartie, le gouvernement vise, de concert avec le secteur privé, à accroître le niveau de financement de la recherche dans les universités et aussi à encourager les deux secteurs à collaborer davantage dans ce domaine.

Lorsque la politique des subventions de contrepartie a été élaborée le Conseil de recherche en sciences humaines a indiqué son intention de verser aux universités une prime d'encouragement fondée sur les subventions de contrepartie réclamées par le Conseil et ce, pour les deux premières années. Pour la deuxième année, (1988-1989) ces primes payées aux universités se totalisaient à 1,750,000\$.

Il n'est donc pas question de revendiquer la propriété intellectuelle.

**Mme Leduc:** Non.

**Le président:** Mais où sont les universités dans tout cela? Je crois que c'est l'autre volet de la question. Y ont-elles droit ou est-ce seulement la propriété exclusive du chercheur?

**Mme Leduc:** Les primes d'encouragement sont accordées aux universités et non pas aux chercheurs, et les universités doivent s'en servir pour encourager la recherche.

**Le président:** Quel est le lien en ce qui concerne le droit à la propriété intellectuelle entre l'université et le chercheur?

**[Texte]**

**Dr. Leduc:** In each university they have some kind of policy on property and they have to deal with each program or project or research, because the researchers, particularly in science, natural sciences, and in general, medical research, they work with the facilities of the universities in the laboratories and so on. So each university has its policy on this issue.

**The Chairman:** Dr. Leduc, I want to thank you, and indeed congratulate you on a very good performance this morning. As I mentioned earlier, your answers were very long, but I did not interrupt simply because it was all good evidence on the record. The evidence that has been given to us today by you and your colleagues certainly indicate that you have done your homework. We really appreciate this good exchange with the committee and we wish you well.

**Dr. Leduc:** It was a pleasure.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

**[Traduction]**

**Mme Leduc:** Chaque université a une politique concernant la propriété intellectuelle et elle doit la faire appliquer à chaque programme ou projet de recherche, car les chercheurs, surtout dans les domaines des sciences, des sciences naturelles, de la médecine, travaillent dans les laboratoires des universités. Chaque université a donc sa propre politique en la matière.

**Le président:** Madame Leduc, je vous remercie, et je vous félicite de l'excellente présentation que vous nous avez donnée ce matin. Comme je l'ai dit plus tôt, vos réponses étaient longues, mais je ne vous ai pas interrompue parce que vous avez dit des choses importantes. Vous avez certainement démontré qu'avec vos collègues vous vous êtes bien préparés. Nous avons beaucoup apprécié cette discussion. Nos voeux vous accompagnent.

**Mme Leduc:** C'était un plaisir pour moi.

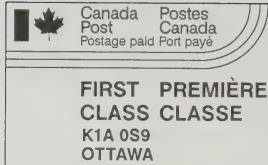
**Le président:** La séance est levée.











If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Social Sciences and Humanities Research Council:*

Dr. Paule Leduc, President;

Dr. Louise Dandurand, Secretary General;

Monty Doyle, Director General, Administration;

Pierre Chartrand, Director of Financing;

Allan Fox, Director of Planning.

#### TÉMOINS

*Du Conseil de recherches en sciences humaines:*

Paule Leduc, présidente;

Louise Dandurand, secrétaire général;

Monty Doyle, directeur général, Administration;

Pierre Chartrand, directeur des finances;

Allan Fox, directeur de la planification.

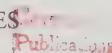
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Wednesday, May 30, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES



Fascicule n° 35

Le mercredi 30 mai 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Vol. III of the 1988-89 Public Accounts, consideration of controls over grants administered by the Canada Councils

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, les Comptes publics 1988-1989, Vol. III, étude des contrôles de subventions administrées par le Conseil des arts du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guibault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, MAY 30, 1990  
(45)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 3:32 o'clock p.m. this day in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Eugene Bellemare, Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins, Bob Speller and Jack Whittaker.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Tom Wileman, Research Officer.

*Witnesses: From the Canada Council:* Allan Gotlieb, Chairman; Joyce Zemans, Director; Peter Brown, Senior Assistant Director; Jacques Lefebvre, Vice-Chairman; Jocelyn Harvey, Secretary; Catherine Berg, Active Head; Robert Kennedy, Head, Arts Awards Service.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), Volume III of the 1988-89 Public Accounts, the Committee resumed consideration of controls over grants administered by the Canada Council.

The witnesses answered questions.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella,

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 30 MAI 1990  
(45)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 15 h 32, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Len Hopkins (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eugène Bellemarre, Jean-Guy Guilbault, Len Hopkins, Bob Speller, Jack Whittaker.

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Tom Wileman, attaché de recherche.

*Témoins: Du Conseil des arts du Canada:* Allan Gotlieb, président; Joyce Zemans, directrice; Peter Brown, directeur adjoint principal; Jacques Lefebvre, vice-président; Jocelyn Harvey, secrétaire; Catherine Berg, chef intérimaire; Robert Kennedy, chef, Service des bourses.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(3) du Règlement, le Comité poursuit l'étude des contrôles sur les subventions administrées par le Conseil des arts du Canada (vol. III des Comptes publics 1988-1989).

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, May 30, 1990

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 30 mai 1990

• 1531

**The Chairman:** Order.

In accordance with the mandate of this committee under Standing Order 108.(3), the committee is resuming consideration of controls over grants administered by the Canada Council.

Our witnesses today are from the Canada Council: Mr. Allan Gotlieb, Chairman; Joyce Zemans, Director; and Peter Brown, Senior Assistant Director.

I wonder, Mr. Gotlieb, if there are any other people with you today whom you would like to introduce at this time.

**Mr. Allan Gotlieb (Chairman, Canada Council):** Thank you very much, Mr. Chairman. There are:

Jacques Lefebvre, vice-président du Conseil des arts du Canada et président de notre comité exécutif. Il est membre du Conseil depuis six ans et il a beaucoup d'expérience dans les affaires du Conseil.

There are some additional Canada Council staff who are with us in case the members wish to address some points of specific detail. We have Bill Kearns, who is with the Arts Finance Unit; Monique Michaud, Assistant to the Director; Robert Kennedy, Head of Arts Awards; Catherine Berg, Acting Head of the Policy Secretariat; and Jocelyn Harvey, Secretary of the Canada Council.

**The Chairman:** Thank you very much. We welcome all of you and are glad you are able to be with us today.

One question just to lay the groundwork. The Office of the Auditor General is your auditor, basically. Do you also have an outside auditor who comes in?

**Mr. Gotlieb:** That is correct.

**Mr. Peter Brown (Senior Assistant Director, Canada Council):** We engage the firm of Deloitte Touche, and have done for a number of years, to perform internal audit work.

**The Chairman:** What is the purpose of having both the Office of the Auditor General of Canada and your own private auditor?

**Mr. Brown:** The internal audit work is a complement to the Auditor General's work, but it also serves the purpose of allowing management, and the council itself from time to time, to oversee the affairs of the council with specific projects in mind. We have a six-year internal audit plan. The Auditor General has a different plan. Our plan is to review each segment of the council at least once every six years, and to review some of them more regularly—things like payroll and EDP systems, and so on.

**The Chairman:** Is this for the purpose of your own internal review and control procedures?

**Mr. Brown:** It is, exactly.

**Le président:** La séance est ouverte.

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, le comité reprend l'étude des contrôles de subventions administrées par le Conseil des Arts du Canada.

Nos témoins d'aujourd'hui sont des hauts fonctionnaires du Conseil des Arts du Canada: M. Allan Gotlieb, président; Joyce Zemans, directrice, et Peter Brown, directeur adjoint principal.

Monsieur Gotlieb, peut-être y a-t-il d'autres personnes que vous aimeriez nous présenter.

**M. Allan Gotlieb (président, Conseil des arts du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président. Il s'agit de:

Jacques Lefebvre, Vice-Chairman of the Canada Council and President of our Executive Committee. He has been a member of the Council for the last six years and he is very familiar with the Council's affairs.

Nous nous sommes faits accompagner d'autres collaborateurs au cas où les membres du comité voudraient aborder certains points précis. Il s'agit de Bill Kearns, de la section du financement des arts; Monique Michaud, adjointe du directeur; Robert Kennedy, chef des bourses aux artistes; Catherine Berg, chef par intérim du secrétariat des politiques et Jocelyn Harvey, secrétaire du Conseil des Arts du Canada.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous souhaitons la bienvenue à tous et nous vous remercions d'être venus.

J'aurais une question à vous poser en guise d'entrée en matière. Votre vérificateur est le vérificateur général. Avez-vous également un vérificateur de l'extérieur?

**M. Gotlieb:** Oui.

**Mr. Peter Brown (directeur adjoint principal, Conseil des Arts du Canada):** Depuis des années, le cabinet Deloitte Touche effectue nos vérifications internes.

**Le président:** Pour quelle raison avez-vous besoin à la fois du bureau du vérificateur général du Canada et de votre propre vérificateur privé?

**M. Brown:** La vérification interne complète le travail du vérificateur général, mais elle permet également à la direction de voir où nous sommes en ce qui concerne certains projets. Nous avons un plan de vérification interne qui porte sur six ans. Le vérificateur général a un plan différent. Le nôtre consiste à examiner chacun des aspects de nos activités au moins une fois tous les six ans et à étudier d'autres éléments tels que la paie et le traitement électronique des données de façon plus fréquente.

**Le président:** Est-ce pour votre propre examen interne et vos méthodes de contrôle?

**Mr. Brown:** Exactement.

## [Texte]

**Mr. Speller (Haldimand—Norfolk):** I noted in your statement that you talked about your arm's-length relationship with Parliament, so I will try to address my questions to that and with that in mind.

On page 6 of your statement you talk about approvals and control and the fact of the approval grant recommendations of \$50,000 or less, and you have authority to do \$50,000 or more. What percentage of your grants would be \$50,000 or less? I am asking this because I want to get an idea from you of where the money is going. Not only that, I want to know specifically what percentage is going to \$50,000, because I want to know whether or not a lot of your money is going to smaller artists or whether it is going to bigger organizations, traditional organizations.

• 1535

I read an article saying one group in Toronto had been refused a grant that it had been getting it for 10 years. I guess when you are giving out money like this everyone, is asking for it. When they do not get it, I guess there is some concern on their part about staying alive. Where is your money going? Is it being distributed regionally? Is there a regional breakdown? Is it going to large organizations? Is it going to smaller artists or smaller groups?

**Ms Joyce Zemans (Director, Canada Council):** I am going to answer that and perhaps call on Peter for the statistical information, because you have asked several questions. The council really operates in our granting process to address the needs of artistic companies and organizations, small and large, and to address the needs of individual artists.

Clearly, the needs of individual artists are met through smaller grants, through our arts awards section, which deals principally with training of artists, with artists and their careers, with senior artists. Artists throughout their artistic careers can come to council at various stages and apply in our various programs that address the needs of individual artists, through the Arts Awards Program in particular.

We also have a program called Explorations which is intended to deal with artists who are at the beginning of their careers, who are working in fields that do not necessarily meet the criteria of individual disciplinary sections. We address individual artists in that way as well.

Then we have the disciplinary areas: dance, theatre, music, film, video, etc., that look to the needs of the artistic community through their organizations, through theatre companies, dance companies, etc.

In terms of numbers of the percentage, it is about 50:50.

**Mr. Brown:** Some 52% of our grants are in excess of \$50,000, and 48% are under that limit on our director's authority. That is for 1989-90.

## [Traduction]

**M. Speller (Haldimand—Norfolk):** Comme vous parlez, dans votre exposé, de vos rapports avec le Parlement, mes questions porteront là-dessus.

À la page 6 de votre déclaration, vous parlez des autorisations et des contrôles et du fait que les subventions de 50,000\$ ou moins sont approuvées que vous êtes autorisé à accorder des subventions de 50,000\$ ou plus. Quel est le pourcentage de vos subventions qui se chiffre à 50,000\$ ou moins? Je pose la question car je voudrais savoir où va cet argent. Si je le demande c'est également pour savoir si vous dirigez une partie de votre argent vers les petits artistes ou plutôt vers les grandes organisations traditionnelles.

J'ai lu un article selon lequel un groupe de Toronto s'est vu refuser une subvention qu'il obtenait depuis déjà 10 ans. Lorsque vous distribuez des subventions, je suppose que tout le monde en réclame. Ceux qui n'en obtiennent pas craignent sans doute de ne pas pouvoir survivre. À qui distribuez-vous votre argent? Le distribuez-vous à l'échelle régionale; avez-vous procédé à une ventilation régionale des subventions? Donnez-vous cet argent aux grandes organisations? Ou le donnez-vous plutôt aux petits artistes ou aux petits groupes?

**Mme Joyce Zemans (directrice, Conseil des Arts du Canada):** Je vais répondre à cette question et je demanderais peut-être à Peter de vous fournir des statistiques étant donné que vous avez posé plusieurs questions de suite. Le Conseil accorde des subventions de façon à répondre aux besoins des compagnies et organisations artistiques, grandes et petites, de même qu'aux besoins personnels des artistes.

Nous répondons, bien sûr, aux besoins des artistes en leur accordant des subventions moins importantes par l'entremise de notre section des bourses pour artistes qui s'occupe surtout de la formation des artistes et de leur carrière ainsi que des artistes confirmés. Tout au long de leur carrière artistique, les artistes peuvent demander des subventions au Conseil dans le cadre des divers programmes visant à répondre à leurs besoins et surtout dans le cadre du Programme de bourses pour artistes.

Nous avons également un programme baptisé Explorations qui s'adresse aux artistes qui sont en début de carrière et qui travaillent dans des domaines ne répondant pas nécessairement aux critères des diverses disciplines. Nous venons également en aide aux artistes de cette façon.

Nous accordons également des subventions aux diverses disciplines soit la danse, le théâtre, la musique, le cinéma, les vidéos, etc. qui répondent aux besoins de la communauté artistique par l'entremise des compagnies théâtrales, des compagnies de danse et diverses autres organisations.

Pour ce qui est du pourcentage, il est d'environ 50 p. 100 pour chaque catégorie.

**Mr. Brown:** À peu près 52 p. 100 de nos subventions dépassent 50,000\$ si bien que 48 p. 100 sont inférieures au plafond jusqu'auquel l'autorisation de notre directeur suffit. Telle était la répartition pour 1989-1990.

[Text]

**Ms Zemans:** In terms of your other question, which had to do with whether grants were distributed on a regional basis, the answer is that we respond to applications that we receive from the artistic community. We do not respond on a regional basis. We respond on the basis of artistic merit, and that is the premise on which grants are awarded. When one looks at the distribution of those grants, it does reflect the distribution of the population through Canada. On the other hand, there is no question that the location of artists also influences where grants will be distributed, the preponderance of artistic activity.

**Mr. Speller:** Generally it is considered that we in the rural areas get left out in these grants, and all the grants go to the larger cities. When I look at your 52% and 48% distribution, I would suggest to you that most of those 52% would go to the larger towns and cities.

**Ms Zemans:** Individual artists are located across this country. It is true that our Explorations Program which, as I said, serves the artist at an entry point in many cases, may be more likely to address the artist in the smaller community. There are symphony orchestras in major cities across this country. There are in smaller communities as well, symphony orchestras that receive support from us for their activity. But clearly there is not a symphony orchestra in every town in Canada.

**Mr. Speller:** I am interested in your art bank. When you are putting money away in a bank, you shove it away and it is never seen. What about this art? This art is purchased. Can you explain what that is? How often is this art shown? Is it shown constantly, or is it put away? What sort of moneys do you put into the promotion of this art? One of your purposes is to promote our Canadian artists. I am wondering how that is done.

• 1540

**Ms Zemans:** The Art Bank has two mandates, or one mandate with a double facet, if you will. It is intended to assist the contemporary artist in Canada, to promote the individual artist's work, and to serve the Canadian community through the display of that art in federal government facilities, public spaces, and public organizations.

At this moment there are approximately 14,000 works in the Art Bank collection. Approximately 10,000 of those works are currently rented across this country in federal government departments, offices, public spaces, in some provincial government spaces, and in some public organization spaces.

As to how it is promoted, we have, as you know—I hope you have visited it, but if you have not this is an invitation that I hope you will take us up on—the Art Bank facility here on Catherine Street. This is the principal showroom or gallery space for the display of work. Our users in the Ottawa region will go there to select their work.

We have professional consultants to assist them in the selection of the work and in the hanging of the work in the office space. On a regular basis, we exhibit Art Bank exhibitions in major centres throughout the country. These

[Translation]

**Mme Zemans:** Pour ce qui est de votre autre question quant à savoir si les subventions se répartissent sur une base régionale, nous répondons simplement aux demandes émanant de la communauté artistique. Nous n'y répondons pas sur une base régionale. Nous le faisons en fonction du mérite artistique. En fait, la répartition de ces subventions reflète la répartition de la population canadienne. D'un autre côté, il est certain que l'endroit où résident les artistes détermine l'endroit où sont distribuées les subventions et la prépondérance de l'activité artistique.

**Mr. Speller:** On considère généralement que la totalité des subventions va vers les grandes villes et qu'il ne reste rien pour les régions rurales. Pour reprendre vos chiffres de 52 p. 100 et 48 p. 100, je dirais que la majeure partie des 52 p. 100 va vers les grandes villes.

**Mme Zemans:** Il y a des artistes un peu partout au Canada. Il est vrai que notre programme Explorations répond aux besoins de l'artiste qui débute et qui souvent réside dans une petite localité. Il y a des orchestres symphoniques dans les grandes villes du pays. Mais nous en subventionnons également dans les petites villes. Évidemment, il n'y a pas d'orchestre symphonique dans chaque ville du Canada.

**Mr. Speller:** Je m'intéresse à votre banque d'oeuvres d'art. Lorsqu'on met de l'argent à la banque, on ne le revoit plus. Vous achetez des œuvres d'art. Pouvez-vous nous préciser quelle est leur nature? Selon quelle fréquence les exposez-vous? Le faites-vous régulièrement ou ces œuvres sont-elles mises de côté? Combien consacrez-vous à la promotion de ces œuvres d'art? L'un de vos objectifs est de faire connaître les artistes canadiens. Je me demande comment vous le faites.

• 1540

**Mme Zemans:** La Banque d'œuvres d'art a deux mandats ou plutôt une double mission. Elle vise à aider les artistes canadiens contemporains en faisant connaître leurs œuvres et à rendre service au public en présentant ces œuvres d'art dans les établissements fédéraux, les lieux publics et les organismes publics.

La collection de la Banque d'œuvres d'art comprend actuellement 14,000 œuvres environ. À peu près 10,000 de ces œuvres sont louées aux ministères fédéraux, aux bureaux, aux lieux publics, à certains bureaux du gouvernement provincial ainsi qu'à certains organismes publics.

Pour ce qui est de faire connaître ces œuvres, comme vous le savez sans doute—j'espère que vous l'avez visitée, mais sinon je vous invite à le faire—nous avons l'établissement de la Banque d'œuvres d'art rue Catherine à Ottawa. Il s'agit du principal lieu des expositions de ces œuvres. Notre clientèle de la région d'Ottawa vient y choisir des œuvres.

Nous mettons des conseillers professionnels à sa disposition pour l'aider à faire son choix et à installer les œuvres dans les bureaux. La Banque d'œuvres d'art présente régulièrement des expositions dans les grandes villes

**[Texte]**

are publicized, advertised to the public and to potential renters. People then select their work. It is hung for a period of three years. That is usually the rental contract. Does that answer your question?

It actually is a model program. It has been emulated in other countries. We receive many requests about it. It is considered to be a remarkable achievement, serving government needs with a unique and remarkable collection, and serving the artist's needs at the same time.

**Mr. Speller:** I am wondering how you make a choice between where you put your emphasis, your money—live productions versus painting or other forms of art. I think I heard recently that the NAC wanted to do something with HDTV or something. They wanted a large amount of money for this. I am wondering how you would make a decision of that versus, let us say, putting money into people going across Canada in live productions, showing Canada in that way.

**Ms Zemans:** We have a very clear program identified with the creation of contemporary work that display mounting of original productions, and with the dissemination of those works throughout the country. We have a touring program that emphasizes the importance of giving access to the public, in communities across this country, to works of contemporary Canadian artists. We do that in every medium and discipline in live and performing arts. Distribution is an emphasis in our film and video programs. If you look at the list of programs, you will see that we have funding for the creation of film and video, and for the distribution and presentation of that work.

I will say that to some extent the choice has been made for us. We have limited resources in our film and video section. It is a relatively new section in council. Video, for example, is a relatively new discipline. Since our resource base has not grown substantially, we have not been able to address that area in the way we would like.

Clearly we have not been able to address the needs of the performing artists. Our money for touring is limited as well. But that is not the issue at this moment.

**Mr. Speller:** Since you brought up resources, it seems to me that you had some requests for somewhere in the neighbourhood of \$48 million over the past few years. I think you only received some \$8 million or so from the government.

I am wondering what effect that has had on your programs, on promoting, on keeping your mandate of promoting Canadian works across Canada.

**Ms Zemans:** All I can say is that the activity in the Canadian artistic community is great. Our ability to serve that community—if you talk about, for example, touring of live performances—is limited. Our ability to address the creation

**[Traduction]**

du pays. Nous les annonçons au public et aux personnes susceptibles de louer des œuvres. Les gens viennent choisir un tableau qui leur plaît et qu'il garde pendant trois ans. Telle est généralement la durée du contrat de location. Cela répond-il à votre question?

En fait, il s'agit d'un programme pilote. D'autres pays nous ont imité. Nous recevons de nombreuses demandes d'information à ce sujet. Ce programme est considéré comme une réalisation remarquable qui répond aux besoins du gouvernement en mettant à sa disposition une collection unique et de grand calibre tout en répondant aux besoins de l'artiste.

**M. Speller:** Je me demande comment vous décidez où mettre l'accent, et où investir votre argent—dans les arts du spectacle plutôt que dans la peinture ou d'autres formes d'art. J'ai entendu dire, récemment, que le CNA voulait faire quelque chose avec la télévision à haute définition, je crois. Ils désiraient un gros montant d'argent pour ce projet. Je me demande en fonction de quels critères vous décidez d'investir dans ce genre d'initiative ou plutôt dans des productions itinérantes dont tous les Canadiens peuvent profiter.

**Mme Zemans:** Nous avons un programme bien établi pour la création d'œuvres contemporaines et l'exposition des productions originales ainsi que la diffusion des œuvres dans l'ensemble du pays. Nous avons un programme itinérant qui permet au public de toutes les régions du pays de connaître les œuvres des artistes canadiens contemporains. Nous le faisons pour toutes les formes d'art. Notre programme pour les films et vidéos insiste beaucoup sur la diffusion. Si vous prenez la liste de nos programmes, vous verrez que nous finançons non seulement la création des films et des vidéos, mais aussi leur diffusion et leur présentation.

Je dirais que, dans une certaine mesure, nous n'avons pas vraiment le choix. Nous disposons de ressources limitées pour les films et vidéos. Il s'agit d'une division relativement nouvelle du Conseil des Arts. Le vidéo est, par exemple, une discipline relativement récente. Étant donné que notre budget n'a pas beaucoup augmenté, nous n'avons pas pu nous intéresser à ce domaine autant que nous l'aurions voulu.

Nous n'avons certainement pas pu répondre aux besoins des arts d'interprétation. D'autre part, nous avons peu d'argent pour les expositions itinérantes. Mais la question n'est pas là.

**M. Speller:** Puisque vous avez mentionné votre budget, je crois que, ces dernières années, vous avez reçu des demandes se chiffrant à environ 48 millions de dollars. Je crois que vous n'avez reçu qu'à peu près 8 millions de dollars du gouvernement.

Je me demande quelles répercussions cela a eu sur vos programmes, la promotion des arts ou l'exécution de votre mandat qui consiste à promouvoir les œuvres d'art canadiennes dans l'ensemble du pays.

**Mme Zemans:** Je dirais seulement que la communauté artistique du Canada est très active. Notre capacité à répondre à ses besoins, par exemple, pour ce qui est des tournées artistiques, est limitée. Nous sommes peu en

## [Text]

of work is limited in terms of the numbers of artists. Our success rate last year in Explorations—that initial program—was 16.8%. We have been able to augment that slightly through placing additional resources and shifting budget allocations, but it means another area has been diminished in that regard.

• 1545

Really, that is the problem we face at this moment—limited resources across the board. Every aspect of our program is hurting. There are programs that have been approved by council which are not mounted at this moment because we do not have the resources to initiate them. We are just about to suspend a program because we do not have the resources to continue it.

**Mr. Gotlieb:** Just to give you an idea of the relative growth over time, if we look at the figure for the 1980s, on average the Canada Council funding has grown in real terms by a little over 1% per year. We could give you figures to show how many more theatres and new art forms have come in, how many more artists there are who are seeking grants. The result is that there is no question that we are behind the curve as far as demand expectations and hopes are concerned. We could use more money.

**Mr. Speller:** You do not have any idea what you have lost because of inflation, I guess, since a base year of...

**Mr. Gotlieb:** The analysis I have seen of our figure, taking account of inflation, is that we have grown during the decade at a rate of somewhat over 1% in real terms.

**Ms Jocelyn Harvey (Secretary, Canada Council):** Mr. Chairman, maybe I could add a specific example of what our chairman has just mentioned. The council has been providing funds for the last few years to 197 theatre companies in Canada in every province and in the Yukon, and many of these in medium sized and small towns, even rural locations.

We have a new companies competition for theatre companies. That means that those relatively new theatre companies of the kind Mr. Speller is talking about... These are professional. They have to have been in operation and succeeded without our help for a couple of years and have been assessed by our professional assessors. But once they have done that, they are eligible to apply in our new theatre competition. These are people who have never before received a council grant. In the last competition there were 30 French-language and 40 English-language companies that applied. One of the binds we are certainly in is that without withdrawing money from those that have already made the achievement, we find it very difficult to reward those on the verge of making a new kind of contribution.

**Mr. Speller:** What is the potential of an artist today to earn a living? How are you promoting that potential? It seems to me you always hear of a lot of starving artists. Is it still the case? What is the Canada Council doing to help this out?

## [Translation]

mesure de favoriser la création d'oeuvres compte tenu du nombre d'artistes. L'année dernière, le taux de succès de notre programme Explorations a été de 16,8 p. 100. Nous avons pu l'augmenter légèrement en y consacrant des ressources supplémentaires et en remaniant nos affectations budgétaires, mais cela s'est fait au détriment d'autres programmes.

Nos difficultés actuelles sont en fait attribuables au manque général de ressources financières. Tous les aspects de nos activités en souffrent. Certains programmes que nous avons approuvés n'ont pas pu être réalisés faute des ressources nécessaires. Nous sommes sur le point de suspendre un programme parce que nous n'avons pas les moyens de le poursuivre.

**M. Gotlieb:** Pour vous donner une idée de la croissance relative de notre budget, dans les années 80, le financement du Conseil des Arts du Canada s'est accru, en termes réels, d'un peu plus de 1 p. 100 par an. Nous pourrions vous citer des chiffres indiquant combien de nouveaux théâtres et de nouvelles formes d'art ont fait leur apparition, combien de nouveaux artistes demandent des subventions. Il est certain que nous ne pouvons pas répondre à la demande. Si nous avions davantage d'argent, nous saurions certainement comment l'utiliser.

**M. Speller:** Avez-vous une idée du montant que vous avez perdu à cause de l'inflation depuis...

**M. Gotlieb:** D'après l'analyse que j'ai eu sous les yeux, en tenant compte de l'inflation, notre budget a progressé d'environ 1 p. 100 par an depuis 10 ans, en termes réels.

**Mme Jocelyn Harvey (secrétaire, Conseil des Arts du Canada):** Monsieur le président, peut-être pourrais-je vous donner un exemple précis de ce que notre président vient de dire. Ces dernières années, le Conseil a subventionné 197 compagnies théâtrales réparties dans chacune des provinces du pays ainsi qu'au Yukon et dont un bon nombre se trouve dans des petites localités ou des villes de taille moyenne ou même dans des régions rurales.

Nous organisons un concours pour les nouvelles compagnies théâtrales. Ce projet d'adresse aux compagnies de théâtre relativement nouvelles du genre dont M. Speller a parlé... Il s'agit de compagnies professionnelles. Elles doivent avoir réussi à opérer depuis deux ans, sans notre aide et s'être fait évaluer par nos évaluateurs professionnels. Cela fait, elles peuvent présenter leur candidature à notre concours. Celui-ci est réservé à ceux qui n'ont encore jamais reçu de subventions. Trente compagnies francophones et 40 compagnies anglophones ont présenté leur candidature au dernier concours. Le problème c'est qu'il nous est très difficile, sans enlever d'argent à ceux qui ont déjà réussi, de récompenser les compagnies de théâtre sur le point de percer.

**Mr. Speller:** Un artiste a-t-il, de nos jours, la possibilité de gagner sa vie? Comment l'aidez-vous sur ce plan? Nous entendons dire que de nombreux artistes meurent de faim. Est-ce toujours le cas? Que fait le Conseil des Arts du Canada pour remédier à la situation?

## [Texte]

**Ms Zemans:** The answer is very clear. When we are reviewing submissions for our next council meeting, one of the pieces of information we request is the average salary of the performers in a theatre company.

**Mr. Brown:** It is low. The average earnings of artists in general, according to Revenue Canada statistics, are at or below the poverty line. That is artist's earnings from their art. As we know, people cannot live very well below the poverty line, so that income is supplemented by other activities. We do not have any programs directly aimed at improving the income of artists. On the other hand, we know very well that there are areas where artists do suffer more than others. For example, a professional musician in one of our orchestras is probably paid a very good wage, whereas a dancer who works for a modern dance company has to do something else. There is no question about that. So there is a very big range of differences. Our programs, although they are not directly aimed at that, do reflect in some sense the problems artists have making a living.

**Mr. Gotlieb:** I think a professional ballet dancer earns probably in the neighbourhood of the mid-teens, in that area. It is extremely low.

• 1550

**The Chairman:** I believe you mentioned you had a 1% per year increase in your budget, and then Mr. Gotlieb mentioned 1% in real terms.

**Mr. Gotlieb:** As I understand it, based on the parliamentary grant, it is an annual increase in real terms, in 1981 constant dollars, of 1.3%. Is that correct?

**Mr. Brown:** If you wanted to be more precise, the average annual increase in our total expenditures in the last five years—the data I have—has been 6.35%. Inflation in that period has been 4.32%, I think. The difference is the real growth, and it is actually closer to 2%.

But I should also say that growth includes some money, quite a large sum of money that came to us specifically for a new program, the Public Lending Right Program, which we can speak about. If that were not there the growth would not be there.

**The Chairman:** When will the \$8 million you received on March 31, 1988, show up?

**Mr. Brown:** It is in there.

**Mr. Gotlieb:** In the fact sheet we have given you, Mr. Chairman, it says from 1970 to 1988, and if you look at the parliamentary grant, the average annual increase has been 1.3%.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci, monsieur le président. Monsieur, pouvez-vous m'expliquer de quelle manière ou par quel procédé le Conseil des arts peut s'assurer que les subventions ont été utilisées de façon conforme, en suivant les modalités ainsi que les objectifs d'un programme?

## [Traduction]

**Mme Zemans:** Bien sûr, lorsque nous examinons les demandes en vue de la réunion du Conseil, nous demandons quel est le salaire moyen des acteurs de la compagnie théâtrale.

**M. Brown:** Il est faible. D'après les statistiques de Revenu Canada, le salaire moyen des artistes est en-dessous ou à peine au seuil de la pauvreté. Il s'agit là du revenu que l'artiste tire de son art. Comme les gens ne peuvent pas très bien vivre en-dessous du seuil de la pauvreté, l'artiste complète son revenu au moyen d'autres activités. Nous n'avons pas de programmes visant directement à accroître le revenu des artistes. Par contre, nous savons parfaitement que, dans certaines disciplines, les artistes ont plus de difficultés que dans d'autres. Par exemple, un musicien professionnel de l'un de nos orchestres touche sans doute un bon salaire alors qu'un danseur qui travaille pour une compagnie de danse moderne doit faire autre chose. Cela ne fait aucun doute. Par conséquent, l'écart est très grand. Même si nos programmes ne visent pas directement à améliorer le revenu de l'artiste, ils tiennent compte des difficultés que les artistes éprouvent à gagner leur vie.

**M. Gotlieb:** Je crois qu'une danseuse de ballet professionnelle gagne environ 15,000\$. C'est très peu.

**Le président:** Vous avez parlé, je crois, d'une augmentation de votre budget de 1 p. 100 par an et M. Gotlieb a précisé qu'il s'agissait de 1 p. 100 en termes réels.

**M. Gotlieb:** Si j'ai bien compris, d'après les crédits qui nous sont alloués par le Parlement, l'augmentation annuelle en termes réels est de 1,3 p. 100 en dollars constants de 1981. Est-ce exact?

**M. Brown:** Pour être plus précis, l'augmentation annuelle moyenne de nos dépenses totales de ces cinq dernières années a été de 6,35 p. 100, d'après les chiffres que j'ai sous la main. Au cours de cette période, il y a eu un taux d'inflation de 4,32 p. 100. La différence correspond à la croissance réelle qui en fait se rapproche de 2 p. 100.

Mais j'ajouterais que cette croissance comprend un montant assez important qui nous a été accordé pour un nouveau programme, les droits de prêt au public. Sans ce montant, il n'y aurait pas cette croissance.

**Le président:** Quand les 8 millions que vous avez reçus le 31 mars 1988 vont-ils apparaître dans les chiffres?

**M. Brown:** Ils y sont déjà.

**M. Gotlieb:** Dans la feuille de données que nous vous avons remise, monsieur le président, il est question de la période allant de 1970 à 1988 et si vous prenez les crédits alloués par le Parlement, cela donne une augmentation annuelle de 1,3 p. 100.

**M. Guilbault (Drummond):** Thank you, Mr. Chairman. Could you explain how the Canada Council makes sure that grants are used according to the criteria and purposes of a program?

## [Text]

**Mme Jocelyn Harvey (secrétaire, Conseil des arts du Canada):** Voulez-vous essayer de répondre?

**Mr. Brown:** As you rightly say, each program has certain criteria attached to the awarding of a grant. With each program there are also conditions attached to the continuing to make payments of the grant. The way in which we monitor that varies with the program. For example, 85% of our grants money goes to arts organizations. In almost all those grants programs the criteria are essentially the same. The criteria for dispensing the grants are listed in our brochures. The follow-ups are similar to the examples we have given you with our brief; to wit, there are certain requirements that the organization must do artistically what it has undertaken to do. It must provide us with audited financial statements of its previous year. It must provide us with a revised budget for the next year. As these things are provided to us and as their season is assessed, they are paid more money of the grant.

**M. Guilbault:** Si quelqu'un est accrédité, disons, pour obtenir une subvention, est-ce qu'il a un genre de rapport à vous faire auparavant? Pouvez-vous m'expliquer le fonctionnement, si le vous voulez bien? Il semble très complexe. Des artistes de chez nous viennent nous voir et quelquefois nous demandent comment faire application auprès du Conseil des arts pour obtenir une subvention? Je leur donne votre numéro de téléphone. Ils reviennent la semaine suivante pour me dire que le tout est très compliqué, très complexe.

**M. Jacques Lefebvre (vice-président, Conseil des arts du Canada):** Monsieur le président, vous avez sans doute raison. Il n'est pas plus complexe que les autres formules gouvernementales.

D'une part, il y a des programmes. De deux choses l'une: ou le projet de la personne en question est conforme au programme ou il n'est pas conforme. S'il est conforme la personne devient éligible. Mais, après son éligibilité il y a tout le processus du jugement par les paires. Finalement, ce sont toujours des concours. Et le meilleur gagne. Ce sont les meilleurs qui montent à la surface, ce sont ceux qui gagnent.

Pour être éligible, il faut que la personne en question, ou le candidat ou la candidate, puisse nous faire état de son projet. Donc, on sait pourquoi il veut l'argent. S'il obtient une subvention, on le suivra à partir du moment où on verse les sommes d'argent, et durant un an par la suite. Il est obligé de nous faire un rapport sur la façon dont il a dépensé l'argent, de nous fournir des reçus. S'il a voyagé, il faut des reçus prouvant ses voyages.

Si un de ses projets consistait à aller étudier en France l'art postmoderne, par exemple, il serait obligé de nous faire part de ses dépenses et d'avoir les reçus appropriés. S'il est allé étudier en France avec un professeur, il faut le nom du professeur, le temps que les cours ont duré, etc... Le professeur contresigne pour prouver que «M. Guilbault» a suivi ses cours durant huit semaines ou pendant huit mois, que les cours se sont tenus à raison de trois soirs par

## [Translation]

**Ms Jocelyn Harvey (Secretary, Canada Council):** Could you try to answer that question?

**Mr. Brown:** Comme vous le dites, une subvention est accordée selon certains critères. Il y a également des conditions à remplir, pour chaque programme. La façon dont nous vérifions si ces conditions sont remplies varie d'un programme à l'autre. Par exemple, 85 p. 100 de nos subventions sont versées à des organisations artistiques. Les critères sont à peu près les mêmes pour la quasi-totalité de ces programmes de subvention. Les critères d'octroi de subvention sont énoncés dans nos brochures. La vérification se fait comme dans les exemples que nous vous avons cités dans notre mémoire; disons que l'organisation a l'obligation de remplir ses objectifs artistiques. Elle doit nous fournir des états financiers vérifiés pour l'année précédente. Elle doit également nous fournir son budget révisé pour l'année suivante. Les bénéficiaires de nos subventions nous fournissent tous ces renseignements et nous continuons à leur verser la subvention après avoir évalué leur saison artistique.

**Mr. Guilbault:** If an artist is eligible for a grant, does he have to provide you with a report before he gets any money? Could you explain how it works to me? It seems very complex. Local artists come to see us and ask for our help to apply for a Canada Council grant. I give them your phone number. They come back the following week to tell me that the whole process is very complex.

**Mr. Jacques Lefebvre (Vice-Chairman, Canada Council):** Mr. Chairman, you are certainly right, but it is no more complex than any other government form.

We have certain programs. Either your submission meets the conditions attached to that program or it does not. If it does, you become eligible. But after your eligibility has been recognized, you must submit to a peer evaluation. You always have a competition in which the winner is the best applicant. The best competitors are the winners.

To become eligible, the applicant must submit her or his project so that we know what the money will be used for. If he gets a grant, there will be a follow-up from the time we start making payments and during a one-year period he has to make a report on the way the money has been spent and to provide us with receipts. If he travelled, he must provide us with receipts proving his travel.

If one of his projects was to study Post-modern art in France, for instance, he would have to provide us with an itemized statement of his expenses and appropriate receipts. If he went to France to study with a teacher, we want to know the name of the teacher, the duration of the course, and so on—The teacher has to countersign to prove that “Mr. Guilbault” followed such a course during eight weeks or eight months and that the courses were held three nights a

## [Texte]

semaine. À la fin de l'exercice, le candidat est obligé de nous faire un rapport. Il doit indiquer être allé en Europe pendant huit mois, avoir étudié avec tel professeur, de donner ses conclusions, d'expliquer comment ses cours l'ont aidé à parfaire sa formation et ses projets.

• 1555

**Mme Zemans:** Également, si on est un musicien,

you have to submit a tape of your singing or your playing. If you are a visual artist, one submits the slides and so on. In dance, for the most part, the dancers come and audition before the jury. So there is the written submission. In the case of a writer, of course, it is all based on the written application, a submission of work that has been done in the past. But in addition to the application form, there is the need to show what one has accomplished. One has to have a track record.

**M. Guilbault:** J'ai un tas de questions à vous poser. Vous avez des compagnies qui sont accréditées sur des bases annuelles. Ce sont les artistes les plus riches peut-être, bien qu'il y en ait qui sont plus pauvres en ce sens qu'ils sont seuls et ne savent pas de quelle façon s'orienter pour faire les demandes. C'est peut-être pour cela qu'ils viennent voir les députés.

J'aimerais savoir de quelle manière vos budgets sont établis pour les grosses compagnies de danse, les grands orchestres ou les Grands ballets canadiens. De quelle manière donnez-vous de l'argent à travers le pays, par région, voire au Québec par exemple.

**M. Lefebvre:** Comme on l'a répondu plus tôt à M. Speller, l'argent n'est pas distribué par région. On ne débute pas l'année en distribuant des pourcentages du budget pour le Québec, l'Ontario, etc. . .

*A posteriori*, on s'aperçoit que les pourcentages par région correspondent approximativement aux populations par région. C'est un phénomène assez normal; plus il y a de population dans une région, plus il y a tendance à avoir des compagnies de danse, des compagnies de théâtre, etc. Nos sommes d'argent vont davantage dans ces régions.

J'aimerais corriger une notion que vous avez, à savoir que les compagnies sont accréditées. Il n'y a personne d'accréditer. C'est un nouveau processus chaque année. Chaque année, les Grands ballets canadiens—je peux vous en parler parce que je suis un ancien président—se représentent devant le même Conseil des arts et ils repartent à zéro. Il faut encore faire la démonstration de la qualité de sa programmation artistique et du support de la communauté. Même si les Grands ballets canadiens font des choses extraordinaires, s'il n'y a personne qui va les voir, s'ils ne sont pas appréciés de leur communauté, s'ils ne peuvent pas aller chercher de l'argent dans la communauté par le biais de commanditaires, par du soutien de bénévoles, etc. . . On tient compte de tous ces facteurs.

Les Grands ballets canadiens doivent à chaque année—comme le Ballet national, comme le Ballet de Winnipeg—nous faire part, et convaincre les gens du Conseil des arts que cette année encore ils feront ce pourquoi ils ont demandé de l'argent, qu'ils sont importants pour la communauté, qu'ils sont appuyés par la communauté, qu'ils seront demandés pour aller à travers le monde. Donc, ils ne sont pas accrédités.

## [Traduction]

week. At the end, the candidate has to prepare a report indicating that he spent eight months in Europe and studied with such-and-such a teacher, stating his conclusions, explaining how the courses helped in completing his training and his projects.

**Ms Zemans:** And also, if you are a musician,

il faut présenter un enregistrement de ce que l'on chante ou joue. Pour un artiste visuel, il faut présenter des diapositives, etc. Pour la danse, en général, les danseurs viennent faire une audition devant le jury. Et il y a la présentation écrite. Pour un écrivain, bien sûr, tout repose sur la demande écrite, une présentation du travail effectué antérieurement. Mais outre le formulaire de demande, il faut montrer ce que l'on a déjà réalisé. Il faut avoir fait ses preuves.

**Mr. Guilbault:** I have many questions to ask you. You have companies that are accredited on an annual basis. Those may be the richest artists, although some may be somewhat poorer because they are alone and do not know which way to turn to apply for something. That may be the reason why they come see their members of Parliament.

I would like to know how your budgets are established for the large dance companies, the major orchestras or the major Canadian ballet companies. How do you distribute your money across the country, among the regions or, for example, in Quebec?

**Mr. Lefebvre:** As we said earlier in reply to Mr. Speller's question, we do not distribute the money on a regional basis. We do not start the year allocating a certain percentage of the budget to Quebec, to Ontario, and so on—

In retrospect, we have noticed that the percentages granted to the various regions are somewhat proportional to the populations of the regions. This is quite normal. The more people you have in a region, the more you will tend to have dance companies, theatre companies, and so on. We give more money to those regions.

I would like to correct an idea that you have, namely that companies have to be accredited. Nobody is accredited. The process starts anew every year. Every year the Grands ballets canadiens—I can mention them since I am a former president—have to perform before the same Canada Council and to start from scratch. Every time you have to demonstrate the quality of your artistic programming and show community support. Even if the Grands ballets canadiens do extraordinary things, if nobody goes to their shows, if they are not appreciated in their community, if they cannot raise money in the community through sponsors, find volunteers, and so on—all these factors are taken into consideration.

Every year the Grands ballets canadiens, the National Ballet, the Winnipeg Ballet, have to apply anew and convince the members of the Canada Council that they will do what they claim they will be doing with their grant; they have to show how important they are to the community, how they enjoy the support of the community, and that there are requests for their performances all over the world. Therefore, they are not accredited.

## [Text]

Il est évident qu'il serait difficile pour le Conseil des arts de donner 500,000\$ aux Grands ballets canadiens pour une année et de ne pas accorder un sous l'année suivante. Surtout si on considère que fondamentalement les critères d'éligibilité sont des critères d'excellence. S'ils sont bons une année, ils sont bons l'année suivante.

Il peut arriver qu'en cours de route—ce qui se produit—un organisme puisse se dégrader au cours des ans, soit parce que le directeur artistique est fatigué ou que l'organisme a besoin d'un renouveau. Il peut arriver qu'on dise à un organisme qu'il était bon il y a cinq ans, mais que sa qualité diminue. Alors, on les mettra en garde, on gèlera peut-être leur subvention, ou encore, on la leur coupera pour leur indiquer qu'ils ne sont plus au même niveau d'excellence.

• 1600

Donc, personne n'est accrédité. Personne ne peut dire d'avance qu'il compte sur la subvention du Conseil des arts. Il est bien évident qu'il y a des gens qu'on subventionne depuis que le Conseil existe. Il y a des gens qu'on subventionnait, mais qu'on ne subventionne plus. Il y a des gens qui ont été subventionnés et qui ne le sont pas actuellement. Il n'y a pas d'accréditation.

Comment se fait la distribution? La distribution se fait selon les besoins. Si vous regarder, par exemple, les orchestres. Il y a 25 ans, il n'y avait pas autant de grands orchestres au Canada qu'il y en a aujourd'hui. Il y en a de plus en plus. Dans la région de Montréal, par exemple, que vous connaissez parce que vous n'êtes pas loin, il y a 10 ans, il y avait l'Orchestre symphonique de Montréal. Aujourd'hui, à l'intérieur de la même ville, il y a l'Orchestre symphonique de Montréal, l'Orchestre de McGill et l'Orchestre métropolitain. Si vous traversez le pont Champlain, il y a l'Orchestre de la Montée régie; de l'autre côté du pont de l'Île de Laval, il y a l'Orchestre symphonique de Laval. C'est la même chose en Ontario, à Vancouver, partout.

Ce besoin créé par le milieu de la musique fera qu'un jour on devra prendre en considération cette activité et lui donner un peu plus d'argent. Dans un an ou deux plus tard, la danse partira en ébullition et il y aura des besoins à combler. À un autre moment, ce sera le théâtre. On répond du mieux que l'on peut à cela, compte tenu du fait que nos budgets sont limités.

Bref! C'est l'activité dans le milieu qui oriente nos priorités.

**M. Guilbault:** Je me suis servi du mot accrédité tout à l'heure parce que dans la population artistique on pense habituellement que ce sont les grandes compagnies qui bénéficient de vos subventions.

Vous avez parlé de besoins. Quel est le nombre de demandes dans vos programmes?

**M. Lefebvre:** Quatorze mille. On répond positivement à environ 4,000 demandes. Sur les 10,000 à qui on ne répond pas, il y en a qui ne le méritent pas, évidemment. Mais, il y a au moins 3,000 demandes qui pourraient être prises en considération dans nos programmes et recevoir de l'argent, si on avait de l'argent à leur donner.

**Ms Zemans:** Even the ones that we do fund, we do not necessarily fund them at the level which they should have to do the kind of work that they need to do.

## [Translation]

Obviously it would be difficult for the Canada Council to grant \$500,000 to the Grands ballets canadiens one year and not one cent the following year, especially if you consider that essentially the eligibility criteria are criteria of excellence. If they are good enough one year, they should also be good the following year.

It might happen—and it does happen—that along the way some institution deteriorates over the years either because its artistic director is tired or because they need to renew themselves. We may have to say to some company that they were good five years ago but their quality is now decreasing. We then warn them, we might freeze their grant or even cut it in order to indicate to them that they no longer are at the same level of excellence.

Thus, there is no accreditation as such. Nobody can say before hand that he or she is sure of being subsidized by the Canada Council. Obviously some people have been subsidized from the council's inception. And some people who used to be subsidized are not anymore. But there is no accreditation as such.

How is the money being distributed? According to needs. Take orchestras, for example. Twenty-five years ago, there were not as many big orchestras in Canada as there are now. We are seeing more and more of them. In the Montreal region, for example, which you know because you are not too far away from it, 10 years ago there was just the Montreal Symphony. But now, in the same city, you have the Montreal Symphony Orchestra, the McGill Orchestra and the Metropolitan Orchestra. Just across the Champlain Bridge, there is the Orchestre de la Montée régie; and on the other side of the Île de Laval Bridge, the Orchestre symphonique de Laval. The same can be said of Ontario, Vancouver, etc.

Such a need has been created that one day we will have to consider giving more money to that activity. And then, within a year or two, dance is going to be booming, and a greater demand will have to be met. Another time it is going to be theatre. We try to do the best we can, considering the fact that our budgets are limited.

Let us say that we establish our priorities according to the level of activity within those different environments.

**Mr. Guilbault:** I was just talking about accreditation, because artists tend to think that you subsidize big companies first.

You were talking about needs and demand. How many applications are sent to the Council?

**Mr. Lefebvre:** Fourteen thousand. We provide assistance to 4,000 of them. Of the other 10,000 we do not subsidize, some are not really worth it. But at least 3,000 more applications could justify some funding, if we had money for all of them.

**Mme Zemans:** Malheureusement nous ne pouvons pas toujours financer les projets comme ils le mériteraient.

## [Texte]

**M. Lefebvre:** C'est un point bien important. Ce n'est pas parce qu'une compagnie nous demande 200,000\$, qu'elle obtient nécessairement 200,000\$. On accordera peut-être 150,000\$ ou 100,000\$, selon les besoins et les disponibilités.

**M. Guilbault:** J'ai remarqué que dans un de vos programmes vous subventionnez les artistes étrangers. Pouvez-vous m'expliquer ce programme et, en contrepartie, est-ce que vous subventionnez les artistes qui veulent aller travailler en Europe, par exemple?

**M. Lefebvre:** Oui, on subventionne des artistes canadiens qui veulent aller se perfectionner en Europe. Mais, on ne subventionne pas des artistes canadiens qui veulent aller donner un spectacle en Europe.

**Ms Zemans:** We work with the Department of External Affairs. Most of the budget for the activity of Canadian artists going abroad comes through the External Affairs program. Our staff serve as advisers along with members of the community in that program. That resource also is insufficient and is threatened at this moment in time. There have been incredible achievements on the part of Canadian artists abroad, whether it is the orchestra, the ballet, etc. The Toronto Symphony has just returned from a very successful tour to Australia and to Japan. This tour not only raised the symphony's profile but I think also raised the profile of Canada generally.

• 1605

Companies like La La La Human Steps are known throughout the world, and Corbert Lepage, whose tectonic plates will be performed at the Glasgow Festival, and special events that are happening there. Canada has established itself in a significant way through its artists abroad. We are not very good on reciprocating in assisting artists who come here, although our artists often find assistance there.

It is a kind of two-way street. We do have a limited amount of resources that our touring office uses to support the activity of artists from abroad who come here in a reciprocal kind of arrangement. We also administer the Japan-Canada Fund, which provides for artists to move back and forth in that respect as well. That was a gift from the Japan Foundation to the Canada Council for a period of about five years.

**M. Guilbault:** Si je comprends bien, ces artistes doivent faire application aux Affaires extérieures, puis vous administrez, vous leur donnez les conseils, etc. C'est cela?

**M. Lefebvre:** Et c'est l'argent du ministère des Affaires extérieures.

**M. Guilbault:** Est-ce que la demande doit parvenir aux Affaires extérieures et non au Conseil des arts?

**M. Lefebvre:** Oui.

**M. Gotlieb:** Le ministère des Affaires extérieures avait un programme depuis les années 1960, et qui est dédié à cette fin. L'application doit être soumise aux Affaires extérieures.

## [Traduction]

**Mr. Lefebvre:** That is very important. The fact that a group asks for \$200,000 does not mean that it is necessarily going to get them. It might get \$150,000 or \$100,000, according to needs and availability of funding money.

**Mr. Guilbault:** One of your programs subsidizes foreign artists. Could you explain to me what it is, do you also subsidize artists who want to go to Europe, for example?

**Mr. Lefebvre:** Yes, we do subsidize Canadian artists going to Europe to further their artistic development. But we do not subsidize Canadian artists who want to perform in Europe.

**Mme Zemans:** Pour cela nous travaillons avec le ministère des Affaires extérieures. La majeure partie du budget des artistes canadiens qui se rendent à l'étranger est financé par le programme des Affaires extérieures. Nous ne servons alors, avec d'ailleurs des représentants de la communauté artistique, que de conseillers du programme. Mais là aussi les moyens sont insuffisants, et le programme semble bien menacé. Pourtant les artistes canadiens se sont réellement distingués à l'étranger, qu'il s'agisse de musique, de ballet etc. L'Orchestre symphonique de Toronto rentre justement d'une tournée très remarquée en Australie et au Japon. Ce genre de visite à l'étranger fait de la publicité à l'orchestre, mais de façon générale également à tout le Canada.

Des compagnies telles que *La La La Human Steps*, et Corbert Lepage, dont les Plaques tectoniques seront présentées au festival de Glasgow, sont très connues dans le monde entier. Grâce à ses artistes, le Canada est reconnu à l'étranger. Malheureusement nous n'avons pas toujours la possibilité de subventionner les artistes qui nous rendent visite, alors que les nôtres à l'étranger sont très souvent aidés.

Il s'agit d'un échange de bons procédés. Notre service des tournées artistiques a un budget limité destiné aux artistes étrangers en visite au Canada; il s'agit pour ainsi dire d'ententes de réciprocité. Nous sommes également responsables du Fonds Japon-Canada, qui sert à ces échanges artistiques entre les deux pays. Il s'agit d'une donation de la Fondation du Japon au Conseil des Arts, pour une période d'environ cinq ans.

**Mr. Guilbault:** If I am not mistaken, the artists have to first send their application to External Affairs and then you administer and advise, etc. Is that right?

**Mr. Lefebvre:** External Affairs then funds the activity.

**Mr. Guilbault:** And the application has to be sent to External Affairs and not to the Canada Council?

**Mr. Lefebvre:** Yes.

**Mr. Gotlieb:** There has been a program for that within External Affairs since the 1960s. The application has to be sent to the Department of External Affairs.

## [Text]

**Ms Zemans:** Just to clarify, we do give some funds to Canadian artists going abroad. If someone has an exhibition in Europe, for example, or South America, we may assist the artist through a travel grant to attend the exhibition. So the council also may fund artists to travel abroad.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** I would like to add my thanks to those of the chairman in greeting you and thanking you for taking the time to attend before us today.

Let me just go into a couple of things that were brought up, I think by Mr. Speller originally. The first is the Art Bank concept, an excellent one to my mind. However, I have heard some criticism of it, and what I am going to be throwing out to you are a number of criticisms I have heard, and I will give you the opportunity to answer those criticisms.

When I first was elected, one of the original things I heard from the art community was that there is a tendency of the juries in jurying the visual arts and pieces to concentrate on... since I am from B.C., I will say Toni Onley, as opposed to some others who perhaps are less known but could use a leg up in having their art chosen but have no route to go in order to have it chosen, so they have turned to people like me. I now have art from my local community that I turn over every six months in my offices both here and in the riding—local artists, both amateur and professional. But they tell me that they do not have any outlet or any way to get into the Canada Council. Their art simply is not selected.

Could you answer, from that perspective, what these artists can do to try to get their art noticed by the Canada Council?

**Ms Zemans:** The procedure for being selected for the Art Bank is the following. An artist applies as an individual artist or a gallery that represents an artist may apply as a gallery to the Art Bank. The work is seen by a national jury, represented by five people from across the country, who will examine the variety of slides for... I am not sure. It is not five people from across the country on that jury. I am not sure exactly how that one is composed, but it is a representative jury with a preponderance, I think, of people from the region. They will look at the work that has been entered into that particular competition. That jury will recommend which studios or which galleries will be visited in that Art Bank jury tour. Then there will be a jury of artists, the larger part from the community, from the region, but some from other parts of the country to give a balance and perspective. They will be the peer assessment group that will look at work and they will only visit the works recommended by the first jury. The real problem is... I do not think the Toni Onley problem is an issue any more.

## [Translation]

**Mme Zemans:** Soyons précis, cependant. Nous finançons dans une certaine mesure les déplacements d'artistes canadiens à l'étranger. Pour une exposition en Europe, ou en Amérique du Sud, il peut nous arriver d'accorder une bourse de voyage à l'artiste pour lui permettre d'être présent à l'exposition. Il peut donc arriver au Conseil des Arts d'aider financièrement les artistes qui vont à l'étranger.

**M. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Je tiens à joindre mes remerciements à ceux du président, je suis heureux que vous ayez pu venir nous rencontrer aujourd'hui.

Permettez-moi de revenir à certaines des questions qui ont déjà été posées, et notamment par M. Speller tout d'abord, si je ne me trompe. Parlons d'abord de cette excellente idée qui est celle de la Banque d'oeuvres d'art. Elle n'a pas manqué, cependant, de susciter quelques critiques, que je vais vous rapporter, ce qui vous permettra en même temps d'y répondre.

Lorsque j'ai été élu, j'ai entendu des artistes se plaindre de la façon dont les jurys procédaient, c'est-à-dire de la façon dont ils avaient tendance, dans le domaine des arts visuels à donner la préférence... Puisque je suis de Colombie-Britannique, je citerais par exemple Toni Onley, par opposition à d'autres qui sont moins connus, mais à qui évidemment cela servirait d'être sélectionnés; malheureusement ils n'arrivent pas à attirer l'attention des jurys sur leurs œuvres et c'est ainsi qu'ils s'adressent à des gens comme moi. C'est ainsi que j'en suis arrivé à exposer, environ tous les six mois, dans mon bureau d'Ottawa et dans celui de ma circonscription, les œuvres d'artistes de ma région, amateurs et professionnels. Ils me disent qu'ils n'ont aucun débouché, et qu'ils ne voient pas comment leurs œuvres pourraient être retenues par le Conseil des Arts.

Pourriez-vous alors nous dire ce que ces artistes peuvent faire pour se faire remarquer du Conseil des Arts?

**Mme Zemans:** La procédure de sélection des œuvres destinées à la Banque d'œuvres d'art est la suivante. L'artiste, ou le marchand de tableaux qui le représente, peut faire une demande auprès de la Banque d'œuvres d'art. L'œuvre est alors présentée à un jury national, composé de cinq personnes originaires de diverses régions du Canada, qui visionnent alors les diapositives... Excusez-moi, pour ce jury-là, je ne crois pas qu'il s'agisse de cinq personnes effectivement originaires de diverses régions du Canada. Je ne sais pas exactement quelle est la composition de ce jury, mais il s'agit certainement d'un jury représentatif, avec je crois une majorité de personnes de la région. Les membres du jury prennent connaissance de l'œuvre présentée au concours en question, et recommandent ensuite une liste de marchands de tableaux et de galeries qui recevront sa visite. Il y aura ensuite un jury d'artistes, dans la majorité originaires de la même région que le candidat, plus quelques autres venus d'ailleurs par souci d'équilibre. Il s'agit là d'un jury composé d'artistes, qui examineront l'œuvre présentée, ainsi que celles que le premier jury aura pu recommander. Le vrai problème... Je ne pense d'ailleurs pas que le cas de Toni Onley soit véritablement encore une question débattue.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

**Mr. Whittaker:** I was not using Toni as a problem. You purchased some of his. I realize that.

**Ms Zemans:** We do indeed have a lot of his work. At the beginning the Art Bank had much more purchasing power than it does now. At this moment in time its purchasing power is relatively limited. The success rate is about 1 in 10, so what happens is there are a lot of very disappointed artists. Even then, a large number of the works we buy are works on paper simply because we cannot afford to buy a large number of larger works because of the expense.

This is a fabulous program in terms of the service it offers, in terms of the opportunity to display art. That is why people want to be in it. It is very prestigious to be in the Art Bank collection because it is considered to be a remarkable collection of contemporary Canadian art, perhaps the best in Canada. I would say it is the best in Canada, the most comprehensive. It is selected by artists so it adds to the stature of the collection. The problem is that when you get down to a 1 in 10 or a less than 1-in-10 success rate you are facing a very difficult situation. That is where we are at this moment in terms of resources. It has been a successful program. The problem is really our ability to respond to the growing artistic activity.

In answer to your specific question I would suggest that the individuals keep applying, submitting slides of their work. Juries change, and there is no question that one jury might select work that another jury might not. What we tell people in this situation is that one should never be discouraged by a refusal. If the success rate is 1 in 10, it is really not a terrible thing to be refused in a competition. Even to get into it is quite remarkable.

**Mr. Whittaker:** Let us just concentrate on the juries. How often do you turn the juries over? Is it every three years?

**Ms Zemans:** No, the juries change every time. There are 15 different juries in the Art Bank alone every year, and they change every year. We do not have continuity in those juries, where a jury goes on from year to year. It is an attempt to avoid the kind of problem you are surfacing.

**Mr. Whittaker:** Certainly one of the problems with juries is that they seem to have a run on what they are looking for. I remember one jury selecting everything that was a large painting. Nothing smaller than two feet by three feet was selected because the jurors liked large paintings.

**Ms Zemans:** I will not comment on that. The only thing I can say is that when you come to the Art Bank you will see there is certainly a variety of works and sizes. So the variety of juries has left its mark.

**M. Whittaker:** Ce n'est pas que je veuille parler de Toni comme faisant problème. Je sais très bien que vous avez acheté certaines de ses œuvres.

**Mme Zemans:** Oui, nous en avons même beaucoup. À ses débuts, la Banque d'œuvres d'art disposait d'un pouvoir d'achat plus important que maintenant. En ce moment il est plutôt limité, si bien que les artistes ont à peu près une chance sur dix d'être sélectionnés, ce qui évidemment fait beaucoup de malheureux. Mais de toute façon, la majorité des tableaux que nous achetons sont des tableaux sur papier, nous n'avons plus les moyens d'acheter quoi que ce soit de plus important.

C'est cependant un programme absolument remarquable, qui rend réellement service aux artistes, puisque leurs œuvres ont alors la possibilité d'être vues. C'est ce qui explique qu'il y ait tant de candidats. Avoir ses œuvres parmi celles de la Banque d'œuvres d'art est devenu prestigieux, la Banque fait maintenant figure de collection de premier rang d'œuvres canadiennes contemporaines. Je pense même que c'est la meilleure collection de ce type au Canada, et certainement la plus complète. Étant donné le rôle joué par les artistes eux-mêmes dans le processus de sélection, la crédibilité de la collection s'en trouve rehaussée. Évidemment, avec une chance sur dix de succès, ce n'est pas très encourageant. Mais c'est ce que nous permettent en ce moment nos moyens financiers. Ça n'en est pas moins un programme tout à fait remarquable. Le problème essentiel vient de nos peu de moyens face à la demande croissante des artistes eux-mêmes.

Pour répondre maintenant à votre question, je conseillerais aux artistes de continuer à faire parvenir leurs demandes à la Banque d'œuvres d'art, et de nous envoyer des diapositives de leurs œuvres. Les jurys ne sont jamais les mêmes, et telle œuvre qui a été refusée par un jury sera peut-être retenue par le suivant. Nous disons toujours aux artistes de ne pas se décourager. Puisque l'on a une chance sur dix d'être retenu, il n'y a rien de particulièrement infamant à se voir refuser. C'est plutôt l'inverse, et être sélectionné devient l'exception.

**Mr. Whittaker:** Parlons un petit peu des jurys. À quel rythme se succèdent-ils? Tous les trois ans?

**Mme Zemans:** Non, c'est à chaque fois un nouveau jury. Rien que pour la Banque d'œuvres d'art 15 jurys différents siègent chaque année, et ce ne sont jamais les mêmes d'une année sur l'autre. Ce sont donc à chaque fois, au fil des ans, des jurys différents, et cela pour éviter les problèmes que vous avez évoqués.

**Mr. Whittaker:** Mais on a l'impression, avec ces jurys, que c'est un petit peu le domaine du caprice. Je me souviens d'un jury qui ne s'intéressait qu'aux grandes toiles. Rien de moins de deux jurys sur trois n'avait été retenu. Et cela parce que les membres du jury préféraient les grandes toiles.

**Mme Zemans:** Je préfère m'abstenir de tout commentaire. Tout ce que je puis dire c'est que la Banque d'œuvres d'art rassemble des œuvres très variées, et de tailles très différentes. Sans doute parce que les jurys eux aussi ont varié.

## [Text]

**Mr. Whittaker:** Let us just shift along a little bit into that aspect of favouritism. One of the criticisms aimed at the Canada Council is that there is a tendency...and I think the word "arrogance" has sometimes been used where the Canada Council is concerned. There is an attitude that the more obscure the better as far as choices of the Canada Council. This is not in all art forms as opposed to the visual arts. Is there a tendency of the juries of Canada Council to look for the obscure, the outlandish, or specific art forms, perhaps the avant-garde?

**Ms Zemans:** First of all, I would like to deal with the word "arrogance" and dispel it. There is nothing arrogant about the Canada Council. The organization works very hard to make its programs accessible to the largest community. It wants very much. We recognize that we run risks—the disappointed applicant, the ill feeling the individual takes away of having put himself forward in a competition and having failed, lost or whatever the case might be, the perception of failure.

• 1615

There is no arrogance. I can say that honestly. It was a word that was used in a newspaper article. I think it was incorrect. I would defy anyone to indicate that there is arrogance on the part of the Canada Council or any of its officers.

On the part of the selection of art, I am, as you may know, an art historian, an art critic by profession. It is a subject that interests me a great deal. I can say to you that I have reviewed files; I have sat in on competitions in the visual arts section of Canada Council. As an art historian, I find it to be a very fascinating exercise.

What I have seen is a wide variety of contemporary Canadian practice, a very exciting range of activity. I think one can justifiably say that there is an interest in contemporary expression, which may not be easily accessible to everyone. Art is a field in which education is required for the viewer.

I do believe—since we are dealing with juries that are well informed—that it may appear to a layman, if you will, that the work seems to be avant-garde or difficult to come to grips with. I can say honestly that the work is selected for its quality and for its artistic merit. There is not a prejudice except to say that we are looking for excellent contemporary artistic practice. I think within that context the answer is yes.

Clearly the artists who are interesting are artists who, in many cases, might challenge the convention. If you look at the history of art, it is built on past generations. It has pushed in different directions. It has prodded and asked different questions. That has been what art history is about. The contemporary generation of artists are not any different.

If you looked at *The Globe and Mail* this morning, you saw John Bentley Mays's article about Anish Kapoor, the British artist who won the highest prize at the Venice Biennale, an artist whose work, I would think, would be for

## [Translation]

**M. Whittaker:** Attardons-nous un peu sur cette question du favoritisme. Une des critiques les plus fréquentes, à propos du Conseil des Arts, c'est cette tendance... On lui reproche parfois son «arrogance». Une espèce de tendance à donner la préférence à ce qui est obscur. Et peut-être plus particulièrement dans le domaine des arts visuels. Peut-on dire que les jurys du Conseil des Arts ont tendance à privilégier les œuvres incompréhensibles, étranges, à donner la préférence à certaines formes d'art particulières qui sont peut-être plus d'avant-garde?

**Mme Zemans:** J'aimerais tout d'abord dissiper tout malentendu, on ne peut pas reprocher au Conseil des Arts son «arrogance», loin de là. En effet, notre travail vise précisément à ouvrir le plus largement possible ces programmes à la population canadienne. À cet égard nous sommes même très ambitieux. Nous savons que nous nous exposons, qu'il y a des risques: le candidat déçu, qui a le sentiment désagréable d'avoir été refusé, d'avoir échoué, ou d'une manière ou d'une autre d'être perdant.

Mais je le dis très sincèrement, il n'est pas question d'arrogance. C'est un terme qui a été utilisé dans un article de journal. Je pense qu'il était mal choisi. Je mets qui que ce soit au défi de montrer que le Conseil des Arts, ou l'un quelconque de ses représentants, ait fait preuve d'arrogance.

Parlons encore du processus de sélection dans le domaine artistique. Comme vous le savez peut-être je suis spécialiste de l'histoire de l'art, et critique d'art par profession. C'est donc un sujet qui m'intéresse au plus haut point. J'ai examiné des dossiers de demande, j'ai assisté à des concours de la section des arts visuels du Conseil, et en qualité d'historien de l'art, je trouve ça absolument fascinant.

J'ai été en contact avec un très large éventail de la production contemporaine canadienne, production d'ailleurs tout à fait passionnante. On peut en conclure que cette expression artistique contemporaine n'est pas toujours facile d'accès. L'art est lui aussi un domaine où le jugement a besoin d'être formé, et l'oeil éduqué.

Sans doute que le non-spécialiste—puisque les jurys, eux, connaissent le domaine—trouvera telle ou telle œuvre difficile d'accès ou avant-gardiste. Je puis là-dessus dire très honnêtement que les œuvres choisies le sont pour leur qualité et pour l'intérêt qu'elles présentent sur le plan artistique. Le choix n'est l'expression d'aucun préjugé, si ce n'est que nous cherchons à récompenser les productions les plus remarquables de l'art contemporain, cela est certain.

Et de façon très évidente les artistes intéressants sont souvent des artistes qui remettent en question la convention. Reportez-vous à l'histoire de l'art, et à la succession des générations. On assiste à chaque fois à des avancées dans des directions différentes, et à des remises en question permanentes. C'est ce que nous montrons l'histoire de l'art, et les artistes contemporains à cet égard ne sont pas différents de leurs aînés.

Reportez-vous au *Globe and Mail* de ce matin, où John Bentley May nous parle de Anish Kapoor, l'artiste britannique auquel a été décerné le prix de la Biennale de Venise, pour une œuvre qui serait certainement très difficile

## [Texte]

many people difficult to come to terms with. It was recognized at the Venice Biennale as one of the premier—if not the premier—international exhibition of contemporary art as being the best art being exhibited by countries that had selected their best artists—representative artists—to put forward, out of the whole range of artists under 35 who are also showing their—

**Mr. Whittaker:** Let me get into another area. Since there are no women on our committee, whereas you on the Canada Council, I am certain, would have an interest in women and women in the arts, you well know that one of the criticisms levied is that whereas more than 50% of the population of Canada are women, less than 50% of the funding from Canada Council goes to women. Correct me, please.

**Ms Zemans:** It so happens that I did some research on this subject relatively recently.

**Mr. Whittaker:** You have your opportunity to put it on the record publicly.

**Ms Zemans:** You are quite right. It is not 50%; it is in the 40s now. I will tell you that I have gone through all the individual arts awards and have looked at the statistics. In terms of success rates, women do extremely well.

One has to not compare the numbers of grants. I think the real question in terms of the numbers of applications from individual artists is the success rate. We have enhanced the numbers of women on our juries in a significant way. We have a very good success rate in terms of applications. I think that this was a conscious effort on the part of the council a number of years ago. I do not see it as a problem at this moment in time.

**The Chairman:** Your previous question was your last one, but when you said you were going to start asking questions about women's roles, I did not dare interrupt you. So you may have another one as a last one.

**Mr. Whittaker:** Thank you very much, Mr. Chairman, I appreciate it.

• 1620

I am sure you have heard the allegations that there is an "old boys' network" operating within juries and within the Canada Council. Can you dispel that rumour and assure me that there is equality on juries within Canada Council and within the selection process at Canada Council?

**Ms Zemans:** Every jury is selected on the basis of the individual competition. The juries are selected after the applications are known. Juries are selected on the basis of disciplinary ability, i.e. if you have a preponderance of sculptors we will make sure the sculptural discipline is represented on that jury. We look for regional representation, for male-female representation and for a jury that will be able to assess the work that has been submitted. Each jury is selected on that basis. Almost 1,000 people a year are used in our jury process.

## [Traduction]

à comprendre pour beaucoup. La Biennale de Venise, qui est sans doute le salon d'art contemporain le plus pointu sur la scène internationale à l'heure actuelle, a retenu son oeuvre parmi les œuvres exposées par divers pays qui avaient eux-mêmes choisi parmi leurs meilleurs artistes de moins de 35 ans...

**M. Whittaker:** Passons si vous voulez à autre chose. Puisqu'il n'y a pas de femme au comité, alors qu'au Conseil des Arts vous vous intéressez certainement aux femmes et aux femmes artistes, j'aimerais rappeler, ce que vous savez certainement, que l'on reproche au Conseil des Arts, alors que plus de 50 p. 100 de la population canadienne est féminine, de consacrer moins de 50 p. 100 de ses moyens financiers aux femmes. Rectifiez, si je me trompe.

**Mme Zemans:** Il se trouve que, il n'y a pas très longtemps, j'ai fait une recherche sur cette question.

**M. Whittaker:** Cela va précisément vous donner la possibilité de prendre publiquement la parole à ce sujet.

**Mme Zemans:** Vous avez raison. Ce n'est pas tout à fait 50 p. 100, c'est plutôt de l'ordre de 40 p. 100. Je me suis reportée aux statistiques, et notamment les statistiques des récompenses récoltées par les femmes, et je m'aperçois qu'elles s'en sortent très bien.

Il ne faut pas limiter sa comparaison aux bourses accordées. La vraie question, pour l'artiste, c'est celle du succès qu'il a pu avoir lorsqu'il a fait des demandes. Nous avons par ailleurs très sensiblement augmenté le nombre des femmes aux jurys du Conseil. Et la proportion des demandes auxquelles nous répondons de façon positive est tout à fait satisfaisante. Dans ce sens on peut dire que le Conseil a fait, il y a quelques années, un effort délibéré et conscient pour corriger la situation. Je n'ai donc pas l'impression que pour le moment il y ait de problèmes de ce côté.

**Le président:** Cela devait être votre dernière question, mais comme vous vous êtes mis à parler des femmes je n'ai pas osé vous interrompre. Vous pouvez donc poser maintenant votre dernière question.

**M. Whittaker:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Certains prétendent que les jurys du Conseil ne sont en réalité que des réseaux de «copinage». Pourriez-vous couper court à cette rumeur, et nous assurer ici que les jurys du Conseil, et les méthodes de sélection, restent parfaitement justes?

**Mme Zemans:** Chaque jury est choisi en fonction du concours considéré. Les membres du jury sont choisis après que les demandes ont été reçues et sont connues. Ils sont choisis en fonction de leurs compétences dans un domaine donné, et s'il s'agit d'un concours de sculpture nous nous assurerons qu'il y ait des sculpteurs au jury. Nous veillons également à ce qu'il y ait une représentation régionale équitable, et qu'il y ait des hommes et des femmes au jury. Voilà les grands principes de sélection des membres du jury. Cela fait intervenir chaque année près de 1,000 personnes.

[Text]

**Mr. Whittaker:** What is the gender composition of that?

**Ms Zemans:** Over 40% are women.

**Mr. Whittaker:** So we still have a way to go.

**Ms Zemans:** I would say so.

**Mr. Whittaker:** Unless you are a man.

**Ms Zemans:** The answer is not just numbers, it is artists who respond well. I have checked the statistics and I do not think the numbers of women on juries at this point in time affects the success rate of female applicants.

**Mr. Brown:** Indeed 73% of Canada Council staff are women.

**The Chairman:** What percentage of the grants are given to men?

**Mr. Brown:** The National Ballet does not have a sex, so it is very hard to answer that question.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Je ne m'embarrerai pas dans des questions sexistes étant donné que la majorité de mes enfants sont des filles et que la plus jeune étudie en animation de films. Je vous dis: bravo! Il me fait tellement plaisir de vous rencontrer. S'il y a des gens qui vous accusent de snobisme, ne vous inquiétez pas, vous êtes en train de civiliser la population canadienne. Je vous remercie, monsieur Gotlieb, d'avoir accepté votre poste et Mme Zemans d'occuper le sien. J'ai un certain préjugé étant donné qu'anciennement j'étais professeur d'histoire de l'art, de la sculpture, etc. J'étais aussi caricaturiste. Et puis, je le répète, lorsque vous recevez de la critique, il faut toujours se poser la question d'où vient la critique. Faites comme les politiciens. Si quelqu'un fait l'élevage de porcs et fait la critique de l'art... Il faut toujours se poser la question.

Ayant établi d'où je viens... J'ai aussi servi au niveau municipal, sur des comités de jurés, pour décider qui aura de l'argent et qui n'en aura pas. Ici, je suis plus inquiet. Ce n'est pas une question d'homme ou de femme. Quand je regarde une nue, je ne me pose pas la question à savoir si c'est un homme ou une femme qui a fait, qui a dessiné ou peint la nue. Si je vois une peinture murale, si elle est de la grandeur du mur ou pas, cela ne m'inquiète pas. Ou bien un *free-standing art*... Ce qui m'inquiète, c'est la façon dont les jurys seront formés. Est-ce qu'on fait de l'expérimentation, est-ce qu'on encourage l'étude avancée des arts visuels ou des livres, le théâtre ou le ballet? Est-ce que vous êtes là pour encourager le développement de la culture des arts au Canada, ou est-ce que vous êtes là seulement pour faire des acquisitions ou des achats?

• 1625

J'arrive à mes questions plus spécifiques. Vous aviez le *"Status of the Artist Report"*. Mais, comme les anglais le diraient, *What is the status of the status report?*.

**Mme Zemans:** Oui, c'est vraiment toute une question pour le ministère, en ce moment.

**M. Bellemare:** Bien. Vous avez répondu. Je passe à la «Banque d'arts».

[Translation]

**M. Whittaker:** De quel sexe?

**Mme Zemans:** Il y a plus de 40 p. 100 de femmes.

**M. Whittaker:** Il y a encore du chemin à parcourir.

**Mme Zemans:** Certainement.

**M. Whittaker:** Sauf pour les hommes.

**Mme Zemans:** Mais il faut surtout regarder ce qui se passe pour les artistes. J'ai vérifié les statistiques, et je ne pense pas que le nombre de femmes participant à ces jurys ait quelqu'incidence sur le nombre de récompenses et de bourses qui sont décernées à des femmes.

**M. Brown:** Et d'ailleurs, 73 p. 100 des employés du Conseil des Arts sont des femmes.

**Le président:** Et quel pourcentage des bourses sont accordées à des hommes?

**M. Brown:** Comme le Ballet national du Canada, par exemple, n'indique pas de sexe, il est très difficile de répondre à la question.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** I do not want to get embroiled in this debate about sexism, most of my children are girls and the youngest studies film animation. What I will do is commend you for your work. I am very happy to meet you. If some people accuse you of being snobs, do not worry, you are in the process of civilizing Canada. Mr. Gotlieb, Ms Zemans, I thank you for having accepted those positions. In as much as I have been teaching history of art, sculpture, etc., I am in a certain way prejudiced. I also was a caricaturist. But I repeat, when you are being criticized, always ask where the criticism comes from. Just do what politicians do. If somebody who raises hogs starts criticizing art... always ask yourself where it comes from.

After having established my background... I have also sat on municipal juries, deciding where the money would go. But in this case, I am a little bit concerned. It is not a question of men vs women. When I look at a nude, I do not ask whether a man or a woman painted that painting, and in the same way if I look at a wall painting, I do not concern myself with its size, whether it is as big as the whole wall or not, and when I look at any free standing art... What I am worried about is the way juries are being selected. Furthermore, do you experiment, do you promote advanced studies in visual arts, literature, theatre or ballet? Are you there also to promote a certain artistic culture in Canada, as opposed to only buying or making acquisitions?

I am coming now to my questions. We have had the report on the status of the artist. But as you would say in English, what is the status of the status report?

**Ms Zemans:** Yes, this now lies within the responsibility of the Department.

**M. Bellemare:** Fine, you have answered. Let us move on to the Art Bank.

## [Texte]

**Mme Zemans:** Je peux répondre à votre première question.

The answer is that we are there very much to encourage artistic creation in every discipline. Any one of my colleagues can speak to the way in which that happens, whether it is in film, whether it is in music. Let me give you an example. You all know Karen Kain, the ballet dancer. Karen Kain studied in Canada at the National Ballet School. We fund the National Ballet School. Karen Kain travelled to Russia, competed and was successful. We assisted her in that. She came back and she danced, and she dances for the National Ballet of Canada. We support the National Ballet.

We support choreographers. We support artistic activity that surrounds the dance community that is essential to the creative process in contemporary dance. Antonine Maillet was supported by council at the beginning of council's history. She no longer needs our support. But there are today the Antonine Maillets and the Karen Kains who in every stage of their career may receive support from council, either directly or through the organizations that might employ them, that might perform the work that they have created, that might assist them in publishing work about them. In any one of these ways, or even create a film about their work, which also happens through the council.

On the question of the creation of contemporary art, I would say that Canada Council has been instrumental since its creation in augmenting that creation. We have said in a number of documents, but it is very true, that before council existed there were only four professional theatre companies in Canada and they were in Toronto and in Montreal. Now there are 197 that we support across this country. We support ballet companies, orchestras, every form of contemporary activity.

We support the growth of the individual artist and the orchestras. We support a program that allows for composers-in-residence who assist in the education of the audience, to contemporary artistic practice, and allow for the creation of new work commissioned by that orchestra. So it is the life-blood, really, and it is essential to the support of artistic activity in Canada.

**Mr. Bellemare:** Let me put my Public Accounts committee member hat on. You are supposed to work at arm's length. This is what the act reads. Mr. Gotlieb, do you feel satisfied that today you are still operating at arm's length; no one is bullying you, or interfering, or cajoling, or kidding you?

**Mr. Gotlieb:** Yes, I believe that we do and we are operating at arm's length. I think, sir, that is working and that is accepted. The only pressures that I think arise—I hate to introduce the subject, so perhaps I should stop here—arise with criticisms of some of the grants that are made from time to time and suggest that maybe the council should do something about it. It is the council's fault—people do not like this grant or that grant. But of course, the arm's-length

## [Traduction]

**Ms Zemans:** I could answer your first question.

La réponse c'est que nous sommes là pour encourager la création dans n'importe laquelle des disciplines artistiques. Tous mes collègues seraient capables de vous en parler, qu'il s'agisse du film, ou de la musique. Je vais prendre en exemple, celui de Karen Kain que vous connaissez tous, la danseuse classique. Elle a étudié au Canada, à l'école du Ballet national. Il s'agit d'une école que nous subventionnons. Karen Kain est allée en URSS, elle s'est présentée au concours, et a réussi. On peut dire que nous l'y avons aidée. Ensuite elle est rentrée au Canada, elle a dansé, et elle danse pour le Ballet national du Canada. Là aussi nous subventionnons le Ballet national.

Nous aidons financièrement certains chorégraphes, et de façon générale nous finançons toute une partie de l'activité artistique qui entoure la danse, mais qui reste essentielle au processus de création dans le domaine de la danse contemporaine. Antonine Maillet elle aussi a été aidée par le Conseil des Arts, à ses débuts. Elle n'a plus besoin de notre soutien, mais il y a aujourd'hui d'autres Antonine Maillet et d'autres Karen Kain qui ont besoin, à chaque étape de leur carrière, du soutien du Conseil des Arts, directement ou indirectement par l'intermédiaire de l'organisation qui les emploie, et qui peut-être présente leurs œuvres ou les aide en faisant publier des travaux ou en finançant des films portant sur leur œuvre. Il s'agit à chaque fois de domaine d'activités auxquelles le Conseil peut apporter son soutien.

Pour ce qui est de l'art contemporain, je peux dire que depuis sa création le Conseil des Arts lui a été très utile. Nous l'indiquons dans de nombreux documents, mais il est vrai qu'avant que le Conseil n'existe il n'y avait au Canada que quatre compagnies de théâtre professionnel, réparties entre Toronto et Montréal. Maintenant il y en a 197 qui bénéficient de notre soutien. Nous apportons également ce soutien à des compagnies de ballet, à des orchestres, et à l'art contemporain de façon générale sous toutes ses formes.

Nous finançons les orchestres, mais également l'artiste individuel. Ainsi nous finançons un programme qui permet à des compositeurs invités par les orchestres de contribuer à familiariser les auditeurs avec l'art contemporain, en permettant que soient créées de nouvelles œuvres commandées par les orchestres. Toute cette activité est en réalité le centre de la vie artistique, laquelle a absolument besoin de notre soutien.

**M. Bellemare:** Permettez-moi maintenant de m'adresser à vous en qualité de membre du Comité des comptes publics. Vous êtes en principe un organisme indépendant, si j'en crois la loi. En avez-vous toujours le sentiment, monsieur Gotlieb? Êtes-vous toujours à l'abri des pressions, des ingérences, des manœuvres séducentes ou trompeuses?

**M. Gotlieb:** Je pense en effet que nous travauillons de façon parfaitement indépendante. Ce principe est respecté et accepté. Les seules pressions dont on pourrait parler—je n'aime pas beaucoup aborder ce sujet, et peut-être ne devrais-je pas trop m'avancer—viennent des critiques que suscitent parfois certaines décisions du Conseil d'accorder telle ou telle bourse, et peut-être le Conseil devrait-il s'y prendre autrement. On rend le Conseil responsable... certains

## [Text]

principle means not only that we are at arm's length from the government—which we are—but that we also do not interfere in the content of selections. We do not make artistic judgments ourselves. We use juries, we use peers; we stand as a facilitator, as an organization that fosters the arts. We do not ourselves act censoriously towards those who received it and we do not take direction from the government.

## [Translation]

n'aiment pas que telle ou telle subvention ait été accordée. Pourtant, bien sûr, le principe de notre indépendance signifie que nous sommes indépendants à l'égard du gouvernement, mais également que nous ne nous mêlons pas des choix qui ont été faits. C'est-à-dire que nous ne portons pas nous-mêmes de jugements esthétiques. Nous nous en remettons pour cela au jury, c'est-à-dire à des membres de la profession; nous ne sommes qu'un catalyseur, un organisme chargé de promouvoir les arts. Nous n'exerçons pas de censure vis-à-vis des artistes et nous ne sommes pas sous les ordres du gouvernement.

• 1630

I think the Canada Council's principle of arm's length, if I may say so... I often get asked particularly by members of the press about this, because they feel that perhaps there is undue influence. I do not believe there is influence on the Canada Council to interfere in the choice of artists, and I feel quite comfortable about the principle of arm's length and independence. I believe it is accepted in our country and is seen as a public good.

**Mr. Bellemare:** That comment comes as a breath of fresh air. I appreciate that very much, having been a member of committees that chose people or groups or activities.

I had my likes and dislikes, but I left those at home. I always asked myself: what are the priorities? What are the objectives? This is what we are going for. I may not like the cubist period of Picasso; maybe I like the blue period. That is not the point. I may not like the painting that you bought recently. I am not in that picture.

**Mr. Lefebvre:** We did not buy it, by the way. The National Gallery bought it. We do not have that kind of money.

**Mr. Gotlieb:** But we probably have some you would not like.

**Mr. Lefebvre:** I have been to the shop on Catherine Street, the Art Bank. There are things I like and things I do not like. For me, that is not important. It is the process that is important, and I wish the press would understand this.

From the outside you feel there is no pressure and accept—newspapers will write everything to entertain the community and sell papers. On the inside you always have people infiltrate and become sort of the power brokers of the activities, and they have a penchant for something or other or an aversion to something.

In my mind, as a former member of these committees, I say, do you recycle these people?—the membership that is, I do not mean them personally. Is there a maximum five-year appointment? After that, we get fresh blood, fresh thinkers, *des penseurs nouveaux*, as opposed to have the establishment becoming, excusez le langage, «incestueux». *Est-ce toujours le même groupe?*

À mon avis, l'absence de liens de dépendance entre le Conseil des Arts et le gouvernement, si l'on peut dire... On me pose souvent la question et particulièrement les journalistes parce qu'ils estiment que le gouvernement exerce peut-être une influence indue. Je ne crois pas qu'il exerce la moindre influence sur le choix des artistes et je suis tout à fait pour l'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Je crois qu'il s'agit-là d'un principe bien accepté au Canada et qui est jugé dans l'intérêt du public.

**Mr. Bellemare:** Je trouve cela très réconfortant, d'autant plus que je fais partie des comités qui choisissent des gens, des groupes ou des activités.

Il y a toujours des choses qui me plaisent et qui me déplaisent, mais je fais abstraction de mes préférences. Je me demande toujours quelles sont les priorités et quels sont les objectifs. Quels sont les critères dont il faut tenir compte. Je n'aime peut-être pas la période cubique de Picasso, je préfère peut-être la période bleue. La question n'est pas là. Je n'aime peut-être pas la toile que vous avez achetée récemment. Je ne m'y reconnaissais pas.

**Mr. Lefebvre:** Nous ne l'avons pas achetée, soit dit en passant. C'est le Musée national des Beaux-Arts qui en a fait l'acquisition. Nous ne sommes pas aussi riche.

**Mr. Gotlieb:** Mais nous avons sans doute certaines œuvres qui ne vous plairait pas.

**Mr. Lefebvre:** Je suis allé à l'installation de la rue Catherine, à la Banque des œuvres d'art. Il y a là des œuvres qui me plaisent et d'autres que je n'aime pas. Mais ce n'est pas important à mes yeux. C'est la façon de procéder qui compte et je voudrais que la presse le comprenne bien.

Vous vous estimatez à l'abri des influences extérieures. Évidemment, les journalistes écriront n'importe quoi pour distraire le public et vendre les journaux. A l'intérieur il y a toujours des gens qui s'infiltrent et qui cherchent à exercer une influence en fonction de leurs préférences ou de leurs aversions.

En tant qu'ancien membre de ces comités, je voudrais savoir si vous recyclez ces gens? Je veux parler des membres en général sans viser qui que ce soit en particulier. Les nominations sont-elles pour une période maximum de cinq ans? Après cela nous obtenons du sang neuf, de nouveaux penseurs au lieu de laisser se constituer une petite clique, *Is it always the same group?*

## [Texte]

**Mr. Gotlieb:** I understand the concerns you have. It is important to have freshness and not to have cliques or inside biases. As I think the director and Mr. Brown and Ms Harvey have explained, we do make a very positive effort in our jury system and our assessors to make sure that there is fresh blood, that biases are not implicit or built in.

We have a sunset clause in the Canada Council, that nobody can work for the council for more than five years. The reason is that we value—

**Mr. Bellemare:** On the juries?

**Mr. Gotlieb:** On the juries we recycle—one year.

**Mr. Bellemare:** Not the employees?

**Mr. Gotlieb:** We need continuity in our institutions, and the skills that come in this field are precious. They are not that common. We are a small organization—we have about 200 people in the whole organization—and I think it would be very difficult within a body of this size to exercise undue influence if anybody wanted to do that

sans les connaissances de l'organisation entière.

Nous sommes d'accord à 100 p. 100, au sein du Conseil du Canada, avec vos sentiments.

• 1635

**M. Bellemare:** La Banque d'arts sur la rue Catherine. Je l'ai visitée. J'étais à l'ouverture et j'y suis retourné. J'ai écrit au Président de la Chambre, M. Fraser, à deux reprises. J'ai appris que vous achetez et que vous prêtez.

Now you are lending. You lend to—

**Mr. Lefebvre:** We rent, for a small fee.

**Mr. Bellemare:** If you are an institution, organization or a wealthy group, of course it is a very small fee. If you are a Member of Parliament... So I became envious or jealous,

employez le mot que vous voulez. J'ai voulu des toiles par fierté; je n'ai pas pu en avoir parce que ce n'était pas possible. Il fallait être ministre ou sous-ministre.

Donc, j'ai eu de la peine pour une semaine,

and then I visited some deputy ministers' offices and then I went down... As you filter down, you say: *le boss*, the minister, he has paintings. *Notre boss*, *le sous-ministre*, he has paintings. *Les directeurs*, in different ministries, they have paintings. But is not the boss of these directors Parliament? Why are you not lending to parliamentarians? I have asked, but I have been told that it is going to cost so much. It was so horrendous, so I said no.

My second question to *le Président de la Chambre*, was, okay, I was not going to close the door and bring them into my office, but that I would like to see them in *les différents édifices du Parlement*. When people come in, instead of seeing fire alarms or "Exit", their eyes would be trained on these wall art things. Everyone from *le concierge* right up to the *personne cultivée*, *le député*, could appreciate all of that, including *les visiteurs*.

## [Traduction]

**M. Gotlieb:** Je comprends vos préoccupations. Il est important d'avoir du sang neuf et de ne pas laisser se constituer des cliques. Comme notre directrice ainsi que M. Brown et M<sup>me</sup> Harvey vous l'ont expliqué, je crois, nous veillons à apporter du sang neuf dans notre jury et notre groupe d'évaluateurs afin de ne pas laisser s'ancrer certains préjugés.

Personne ne peut travailler pour le Conseil des Arts du Canada pendant plus de cinq ans. C'est parce que nous croyons utile... .

**M. Bellemare:** Aux jurys d'évaluation?

**M. Gotlieb:** Pour les jurys nous procédons à un recyclage, tous les ans.

**M. Bellemare:** Pas pour les employés?

**M. Gotlieb:** Nous avons besoin d'une certaine continuité et les compétences à notre service sont très précieuses. Elles ne sont pas très répandues. Nous sommes un petit organisme qui emploie environ 200 personnes et il serait donc très difficile d'exercer une influence indue si quelqu'un voulait le faire

without the knowledge of the whole organization.

We entirely share your concerns within Canada Council.

**M. Bellemare:** The Art Bank on Catherine Street, I visited it. I was there when they opened and I have been back. I wrote twice to the Speaker of the House of Commons, Mr. Fraser. I have learned that you purchase and that you lend.

Maintenant vous prêtez. Vous prêtez à... .

**M. Lefebvre:** Nous louons, pour une somme modique.

**M. Bellemare:** Pour une institution, une organisation ou un groupe riche, bien sûr c'est une somme modique. Pour un député... Cela m'a rendu jaloux ou envieux,

whatever word you like. I wanted some paintings out of pride; I could not get any because it was not possible. It was only available to ministers or deputy ministers.

Well, it hurt for a week,

puis je me suis rendu dans des bureaux de sous-ministres ou même... Au fur et à mesure qu'on descend dans la hiérarchie, on se dit: *le boss*, *le ministre*, *il a des tableaux*. *Notre boss*, *le sous-ministre*, *il a des tableaux*. *Les directeurs*, dans divers ministères, ils ont des tableaux mais est-ce que le boss de tous les directeurs, ce n'est pas le Parlement? Pourquoi ne consentez-vous pas de prêt aux parlementaires? J'ai demandé mais on m'a dit que ça allait coûter tant; c'était une somme énorme, j'ai dit non.

Ma deuxième question au président de la Chambre c'est que je n'allais pas fermer la porte pour tout garder dans mon bureau mais que je voulais voir ces œuvres dans les différents édifices du Parlement. Quand les gens viendraient, au lieu de voir des alarmes d'incendie ou des panneaux indiquant la sortie de secours, leurs yeux seraient attirés par les œuvres d'art exposées au mur. Tout le monde, du concierge à la personne cultivée, le député, pourrait en profiter, y compris les visiteurs.

[Text]

You have a bunch of paintings of people who were elected to some different positions in Parliament. They should be put aside and you should put up *l'art contemporain*. Why do you not do that?

**Ms Harvey:** Mr. Chairman, I am reminded of the fact that your colleague, Mr. Felix Holtmann, the chairman of the Parliamentary Committee on Communications and Culture, has raised exactly this question with us. I believe you were probably talking to the right gentleman in talking to the Speaker of the House.

The Canada Council Art Bank would be delighted to rent works to you and to any other MP.

**Mr. Bellemare:** I know that. I have it in writing. What I want you to do is not to put them in some director's office, who is 4th or 5th down the line from the minister. He closes his door and only the other big shots get to see it—

**Some hon. members:** Hear, hear.

**Mr. Bellemare:** —but the public and your bosses sitting around this table have no access, unless we make an appointment with this regional director to go and see the painting or whatever he has hanging on the wall or standing in front of his desk.

**M. Gotlieb:** Est-ce que ce n'est pas la politique maintenant?

**Ms Harvey:** It is an internal House of Commons' policy rather than ours.

**Mr. Lefebvre:** We are in the business of renting art. We will rent it. Our only criterion is that it has to be a government building. I am a member of Canada Council. I cannot rent art. A government-related organization can rent from the Art Bank and

le Président de la Chambre, M. Fraser, pourrait décider de consacrer

\$5,000 or \$10,000 a year to that project—

**Mr. Bellemare:** I am working on it.

**M. Gotlieb:** We would be honoured and we may make a deal.

**The Chairman:** Mr. Bellemare, that was a very interesting line-up of questions. When you started out first, I thought you must have in a couple of applications at the Canada Council. Your remarks are very good. When you ended up, I was sure you were campaigning for an appointment to the Canada Council.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**Mr. Bellemare:** I would like to be appointed a public relations officer.

**M. Guilbault:** Je pensais que mon frère voulait demander une subvention pour un stage pour ses caricatures. C'est un artiste à ses heures; il a caricaturé presque tous les députés de la Chambre des communes.

• 1640

Je voudrais revenir à un sujet plus actuel. La Loi sur le Conseil des arts du Canada stipule que les comptes et opérations financières du Conseil doivent être vérifiés annuellement par le vérificateur général du Canada.

[Translation]

On a toute une série de tableaux représentant des gens qui ont été élus à différents postes au Parlement. On devrait les enlever et les remplacer par de l'art contemporain. Pourquoi ne fait-on pas cela?

**Mme Harvey:** Monsieur le président, cela me rappelle le fait que votre collègue, M. Felix Holtmann, le président du Comité parlementaire sur les communications et la culture, a soulevé la même question auprès de nous. Je pense que c'est peut-être à lui que vous avez parlé quand vous vous êtes adressé au président de la Chambre.

La Banque d'oeuvres d'art du Conseil des Arts serait heureuse de louer des œuvres à vous et à d'autres députés.

**Mr. Bellemare:** Je le sais bien. J'ai cela par écrit. Ce que j'aimerais que vous fassiez, c'est de ne plus en mettre dans le bureau de je ne sais quel directeur, qui est à cinq ou six rangs en-dessous du ministre et ferme sa porte et c'est seulement les autres cadres qui peuvent les voir. . .

**Des voix:** Bravo.

**Mr. Bellemare:** ...mais le public et vos patrons qui sont ici autour de cette table n'y ont pas accès à moins de prendre un rendez-vous avec un quelconque directeur régional pour aller voir le tableau ou je ne sais quelle autre oeuvre d'art qu'il aura accrochée au mur ou dressé devant son bureau.

**M. Gotlieb:** Is this not current policy now?

**Mme Harvey:** C'est plutôt la politique interne de la Chambre des communes que la nôtre.

**M. Lefebvre:** Nous nous occupons de louer des œuvres d'art. Nous en louerons. Notre seul critère est qu'il doit s'agir d'un édifice gouvernemental. Je fais partie du Conseil des Arts. Je ne peux pas louer d'œuvres d'art. Un organisme rattaché au gouvernement peut louer auprès de la Banque d'œuvres d'art et the Speaker of the House of Commons, Mr. Fraser, might decide to allocate

\$5,000 ou 10,000\$ par an pour ce projet. . .

**M. Bellemare:** Je m'en occupe.

**M. Gotlieb:** Ce serait un honneur pour nous et nous pourrions nous entendre.

**Le président:** M. Bellemare, c'était une série de questions extrêmement intéressantes. Quand vous avez commencé, je pensais que vous aviez présenté une demande au Conseil des Arts. Vos observations sont excellentes. Quand vous avez terminé, j'étais sûr que vous étiez en train de faire campagne pour vous faire nommer au Conseil des Arts.

**Des voix:** Oh, oh,

**M. Bellemare:** J'aimerais bien être nommé agent des relations publiques.

**M. Guilbault:** I thought that my colleague might apply for a grant with regard to his cartoons. He is an excellent occasional artist; he has made caricatures of almost all members of the House of Commons.

I would like to come back to a more timely topic. According to the Canada Council Act, all accounts and financial operations of the Council have to be audited annually by the Auditor General of Canada. I would like to

**[Texte]**

J'aimerais votre commentaire à ce sujet. Le vérificateur général, dans son rapport de vérification intégré et dans son suivi de 1989, mentionne que le Conseil des arts ne s'était pas doté d'une politique, d'un plan d'évaluation de programmes, tel qu'il l'avait recommandé auparavant. J'aimerais savoir, pour commencer, pourquoi le Conseil n'a pas donné suite à cette recommandation.

Deuxièmement, est-ce que le Conseil a l'intention de se doter d'un programme d'évaluation?

**Mr. Brown:** After three years of work, the Canada Council has finally produced its first tentative long-range plan, and the council approved that at its last meeting. Part of that plan calls for us now to create a long range plan for formal program evaluation. This is not to say we have not done formal program evaluation. As the Auditor General recommended, we have indeed done several programs, but we do not have a formal plan for attacking our programs with respect to evaluation. That is under way now, and at the next meeting of council, we will be agreeing to a timetable for that.

The next problem will be finding the resources to do it. The last evaluation we did cost in excess of \$100,000. We find it is going to be extremely difficult to do all of our programs with that kind of a price tag. Nonetheless, we do a great deal of internal evaluation, and formal external evaluation will be undertaken when this plan is finished.

**Mr. Guilbault:** J'ai remarqué dans votre bilan annuel que vous aviez des fonds qui ont été alloués par le biais de donations. Je ne sais pas si vous pouvez nous en parler. Est-ce que vous avez une promotion dans ce sens? Quelqu'un qui veut faire don au Conseil des arts, par exemple.

**M. Lefebvre:** Le Conseil des arts a été créé avec l'argent, des dons, des familles Killam. Aujourd'hui, on favorise une répétition de ce geste. On aimerait bien qu'à votre décès, monsieur Guilbault, vous nous laissiez un million ou deux au Conseil des arts.

On met en place un programme pour le faire d'une façon plus systématique. On veut tout simplement informer les gens. Il y a beaucoup de gens âgés, par exemple, qui sont seuls dans la vie, qui n'ont plus de famille et qui ont des avoirs. Au lieu de les laisser à des organismes de charité—je n'ai rien contre ces organismes, comme la Croix Rouge, les Ambulances St-Jean ou la Société canadienne du cancer—pourquoi, madame, si vous mourriez demain, ne pas confier de l'argent au Conseil des arts et ce, pour la promotion des arts au Canada? Un programme va promouvoir cette possibilité, pas de façon agressive, mais fera connaître aux agents, tels les avocats, les notaires, les comptables et tous ceux qui sont souvent dans des positions de faire ou de conseiller des testaments de suggérer cette possibilité.

Des sommes d'argent proviennent chaque année, de grandes et de petites sommes. Certains dons sont conditionnels: 25,000\$ qui doivent être consacrés aux arts visuels, par exemple, ou pour un prix littéraire. On veut essayer d'encourager ces pratiques, mais on veut surtout essayer d'encourager de plus grands montants. L'administration de petits montants est fastidieuse et complexe, et elle est souvent très coûteuse.

**[Traduction]**

hear your comments on this. In his comprehensive audit report and in his 1989 follow up, the Auditor General mentioned that the Canada Council has not followed his recommendations to set up a program evaluation policy or plan. I would first like to know why the Council did not act on this recommendation.

Secondly, did the Council intend to set up an evaluation program?

**Mr. Brown:** Après trois années de travail, le Conseil des Arts a fini par mettre au point son premier projet de plan à long terme que le conseil d'administration a approuvé lors de sa dernière réunion. Ce plan nous invite notamment à mettre au point un plan à long terme pour l'évaluation formelle des programmes. Cela ne veut pas dire que nous ne pratiquions pas l'évaluation officielle des programmes. Conformément à la recommandation du vérificateur général, nous avons élaboré plusieurs programmes mais nous n'avons pas de plan formel quant à la façon d'aborder nos programmes pour les évaluer. C'est en cours maintenant et, lors de la prochaine réunion du conseil, nous nous entendrons sur un échéancier.

L'autre problème sera de trouver les ressources nécessaires. La dernière évaluation nous a coûté plus de 100,000\$. Nous pensons qu'il sera bien difficile de s'occuper de tous nos programmes quand cela coûte si cher. Nous faisons néanmoins une bonne quantité d'évaluations internes et l'évaluation formelle extérieure sera entreprise quand ce plan sera terminé.

**Mr. Guilbault:** I noticed in your annual report that you had some funds that had been allocated to you through gifts. I wonder whether you might discuss this with us. Are you promoting this kind of thing? For example, for someone who might want to donate something to the Canada Council.

**M. Lefebvre:** The Canada Council was set up with the money and the gifts from the Killam families. Today we are in favour of a repetition of such a gesture. We would welcome it, Mr. Guilbault, if after your death, you were to bequest one or two million dollars to the Canada Council.

We are setting up a program so that this might be done more systematically. We want basically to inform the public. There are many elderly people for example, who live alone and do not have a family but have some assets. Instead of bequeathing them to some charity—I have nothing against institutions such as the Red Cross, the St. John's Ambulance or the Canadian Cancer Society—well, madam, if you were to die tomorrow, why not give some money to the Canada Council to promote the arts in Canada? We will have a program to promote this opportunity, but not in an aggressive manner, by informing agents such as lawyers, notaries, accountants or anybody else who may often be in a position to draft or to advise on the drafting of the will so that they might mention this possibility.

We are getting some money every year, large amounts and small amounts. Some gifts are conditional: \$25,000 which has to be allocated to the visual arts, for example, or to a literary award. We want to encourage such practices and try to encourage people to give large amounts of money. Managing small amounts is time consuming and complicated, it often is a very expensive proposition.

[Text]

**M. Guilbault:** Si je comprends bien, ces fonds spéciaux vous sont arrivés sans levée de fonds spécifique.

**M. Lefebvre:** On ne fait pas de levée de fonds parce que là on courrait un grand danger. Plusieurs organismes artistiques vont voir IBM, Esso, la Banque Royale, etc... On ne voudrait pas entrer en concurrence avec eux pour laisser supposer à la Banque Royale qu'il vaudrait mieux nous donner de l'argent plutôt qu'au Royal Winnipeg. On ne veut pas solliciter les corporations. On veut surtout aller chercher les fortunes familiales qui sont léguées à des organismes de charité. On veut dire tout simplement que si vous voulez léguer de l'argent, il y a le Conseil des arts du Canada.

• 1645

**M. Guilbault:** Je trouve l'idée très bonne. Elle aide nos artistes, ce qui serait très bien perçu dans la communauté. Je suis déjà allé à CAMAC, à Lachute. Je ne suis pas caricaturiste, je suis un petit joueur de guitare amateur. J'ai rencontré des vrais artistes à cet endroit. Ils ne savaient pas de quelle manière ils pouvaient communiquer avec le Conseil des arts, ou trouver un organisme particulier, de quelle manière ils pouvaient faire pour rejoindre ou encore comment s'y prendre pour continuer leur carrière. Je mentionnais le Conseil des arts et je donnais le numéro de téléphone. Donc, le plus d'argent qu'ils pourraient recevoir...

**M. Lefebvre:** En tout cas, si on avait de l'argent, on pourrait favoriser davantage de tels programmes.

**M. Guilbault:** Je suis très honoré de vous avoir posé des questions.

**M. Lefebvre:** Merci.

**M. Guilbault:** Je vous remercie d'avoir répondu.

**M. Lefebvre:** Merci, monsieur Guilbault.

**M. Guilbault:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Next is Mr. Speller, but Mr. Guilbault said he was not a cartoonist. I think one cartoonist on the Public Accounts committee is quite sufficient. What do you think, Mr. Bellemare?

**Mr. Bellemare:** I will give you good training.

**Mr. Speller:** Mr. Chairman, I want to follow up on a question by my cartoonist friend on the whole question of arm's length. I am reading from a *Globe and Mail* article of January 6, 1990, in which Otto Jelinek, the federal revenue minister says "Whether the arm's-length funding policy is sacrosanct or not," he warned, "we are going to tamper with it".

My question is simple: have they been tampering with it?

**Mr. Gotlieb:** I do recall the remark, but the answer, Mr. Speller, is that they have not—at least, as far as I am aware. I am not witness to nor aware of any tampering by the Government of Canada with the Canada Council.

**Mr. Speller:** Secondly, I want to give you the opportunity to respond to another article, which you probably have read, by Heather Robinson, in the *The Ottawa Citizen*, in which she says that your appointment has infuriated artists. You are

[Translation]

**Mr. Guilbault:** If I understand you correctly, you have received those amounts without any specific fund raising activity.

**Mr. Lefebvre:** We do not do any fund raising because of the great risk associated with it. Several art institutions get in touch with IBM, Esso, the Royal Bank and so on... We would not want to compete with them and have the Royal Bank think that it might be a better idea to give us the money rather than the Royal Winnipeg. We do not want to request anything from the corporations. We are more interested in the family assets that are bequeathed to charities. We simply mean that if you want to donate money, you may think of the Canada Council.

• 1645

**M. Guilbault:** I think it is an excellent idea. It helps our artists and this should be very well received by the community. I already went to CAMAC in Lachute. I am not a cartoonist, I am only a humble amateur guitar player. There I met some true artists. They did not know how to get in touch with the Canada Council or some other specific agency and they did not know what to do to further their career. I mentioned the Canada Council and gave them your phone number. The more money they might get...

**M. Lefebvre:** At any rate, if we had the money, we might do more for such programs.

**M. Guilbault:** I has been an honor for me to ask you those questions.

**M. Lefebvre:** Thank you.

**M. Guilbault:** I thank you for your answers.

**M. Lefebvre:** Thank you, Mr. Guilbault.

**M. Guilbault:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Ce sera au tour de M. Speller, mais M. Guilbault a dit qu'il n'était pas caricaturiste. Je pense qu'un seul caricaturiste suffit largement au Comité des comptes publics. Qu'en pensez-vous, monsieur Bellemare?

**M. Bellemare:** Je vous donnerai une bonne formation.

**M. Speller:** Monsieur le président, ma question fera suite à celle posée par mon ami caricaturiste à propos de la question de l'indépendance. Je lis un article du *Globe and Mail*, du 6 janvier 1990, dans lequel Otto Jelinek, le ministre fédéral du Revenu, déclare: «que la politique d'autonomie en matière de financement soit sacro-sainte ou non, nous allons nous en mêler».

Ma question est simple: est-ce qu'ils s'en ont mêlés?

**M. Gotlieb:** Je me rappelle cette observation, mais la réponse, monsieur Speller, est qu'ils ne l'ont pas fait... tout au moins, pas que je saache. Je n'ai ni vu ni entendu parler d'aucune intervention du gouvernement du Canada dans les activités du Conseil des Arts.

**M. Speller:** Deuxièmement, je veux vous donner la possibilité de répondre à un autre article, que vous avez peut-être lu, paru dans le *Ottawa Citizen* et dans lequel Heather Robinson déclare que votre nomination a enraged les artistes.

## [Texte]

a part-time chairman. You have less knowledge about Canadian artistic activity than even we MPs. It says that a year ago you promised to meet artists and you have not seemed to have got around to doing that, and that you are not bringing the Canadian artists the kind of commitment and performance that you brought to free trade.

Staying away from the free trade question, because I do not think we need to get into an argument here, I want to give you this opportunity to answer these criticisms, because I know it is not as easy for you in your position to answer.

**Mr. Gotlieb:** It certainly is a free country and people are entitled to their views. I think that perhaps I ought not to be one to answer such criticisms, although I do recall the article and the emphasis given to my support and working for free trade, which I do happen to believe in. I do not feel that disqualifies me from being chairman of the Canada Council, or prejudices my support for the arts.

In terms of some of those specific points, I am a part-time chairman, by law. That is what the statute provides. I am not a public servant, and I could not be. The law precludes that. In terms of the amount of days that I would put in and am putting in, I was asked that question, I believe by a parliamentary committee, and the answer I gave was, I think, around 30 days—it might be less, it might be more—is precisely the amount of time that was put in by my predecessors.

• 1650

I am not an artist, that is true. Most chairpeople of the Canada Council have not been artists. If you go back to 1957 when the Canada Council was created, almost consistently I believe, although I do not have a record here, people have been drawn from other sectors of life—from law, from university administration, from the political world—and they have not been artists. My predecessor, a very outstanding person, was an artist and her predecessor was an artist, but the large majority of people who have chaired this body have not been artists.

Have I been deficient in not meeting artists? I do not think that is true at all. Am I committed to the Canada Council and to the arts? Obviously it would have been inconceivable for me to accept this appointment without a deep personal commitment. I think frankly, if I may say in defence of myself, that of those who have known me in my years on this planet, I think most people would say that I have devoted almost all my life to public service. The reason is my commitment to the public good and to Canada. If I am not committed, why would I ever spend my entire career that way? Some of my critics have not spent their lives in public service.

Secondly, I do not believe my own love and commitment to the arts stands open to a fair criticism. I believe that the arts are perhaps the most meaningful thing in my life, the arts, my family, my personal relations and my commitment to Canada. I do not apologize for any of those things.

## [Traduction]

Vous êtes un président à temps partiel. Vous êtes encore moins au courant de l'activité artistique au Canada que nous autres, les députés. Cet article ajoute que, il y a un an, vous aviez promis de rencontrer des artistes et que vous ne semblez pas avoir trouvé le temps de le faire; vous ne vous engagerez pas autant et feriez moins d'efforts en faveur des artistes canadiens que vous ne l'avez fait en faveur du libre-échange.

Faisant abstraction du libre-échange, car je ne pense pas que l'on ait besoin de discuter de cette question ici, je veux vous donner l'occasion de répondre à ces critiques parce que je sais que, dans votre position, cela n'est pas toujours facile à faire.

**M. Gotlieb:** Nous vivons dans un pays libre et chacun a le droit de penser ce qu'il veut. Peut-être ne devrais-je pas répondre à de telles critiques, même si je me rappelle cet article et l'accent que l'on y mettait sur mon appui et mes efforts en faveur du libre-échange, qui se trouve être une chose en laquelle je crois. Je ne crois pas que cela me retire le droit d'être président du Conseil des Arts ou nuise à l'appui que j'apporte aux arts.

Pour ce qui a trait à certains éléments précis, je suis président à temps partiel, conformément à la loi. C'est ce qu'elle prévoit. Je ne suis pas fonctionnaire et ne pourrait pas l'être. La loi l'interdit. Quant au nombre de jours que je pourrais y consacrer et que j'y consacre, la question m'a déjà été posée, par un comité parlementaire, me semble-t-il. Ce que j'ai répondu, c'était, je crois, environ 30 jours—peut-être moins, peut-être plus—cela correspond précisément au temps qu'y consacraient mes prédécesseurs.

Je ne suis pas un artiste, c'est vrai. La plupart des présidents du Conseil des Arts n'étaient pas des artistes. Si l'on remonte à la création du Conseil des Arts, en 1957, je crois que presque toujours, même si je n'ai pas l'information ici, les gens venaient d'autres secteurs d'activité—du droit, de l'administration universitaire, du monde politique et ce n'était pas des artistes. Celle qui m'a précédé, une personne remarquable, était une artiste et son prédécesseur également, mais la grande majorité des gens qui ont présidé cet organisme n'était pas des artistes.

Ai-je commis une erreur en ne rencontrant pas d'artistes? Je ne pense pas que cela soit vrai du tout. Est-ce que je m'engage en faveur du Conseil des Arts et des arts? Je n'aurais certainement pas pu accepter cette nomination si je ne me sentais pas personnellement intimement concerné. En toute franchise, je dirai pour ma défense que ceux qui me connaissent depuis que je suis sur cette planète, la plupart d'entre eux je crois, diraient que j'ai consacré pratiquement toute ma vie à servir le public. La raison en est mon engagement en faveur de ce qui sert les intérêts de la société et du Canada. Si je ne me sens pas concerné, pourquoi y consacrerais-je toute ma carrière? Certains de mes critiques n'ont pas passé leur vie au service du public.

Deuxièmement, je ne crois pas que mon amour des arts ou mon engagement en leur faveur mérite d'être critiqué ainsi. Je pense que les arts sont peut-être la chose la plus importante dans ma vie, les arts, ma famille, mes amis et mon engagement en faveur du Canada. Aucune de ces choses-là ne me fait honte.

[Text]

**Mr. Speller:** I do not think we will get into a discussion of free trade, because I believe strongly it is a sell-out of the country, but I want to go back to something, an original question regarding juries in the assessment committees. I am wondering what sort of costs are associated with doing these assessments. How much of your budget is going to assessing these applications?

**Mr. Brown:** In round numbers probably \$1.2 million or \$1.3 million a year are spent on jury and assessment fees, travel, that sort of thing.

**Mr. Speller:** What percentage is that?

**Mr. Brown:** Of our total expenditures, it is about 1%. It is one point something percent.

**Mr. Speller:** The other area deals also with these groups. I think you might have tried to get around to answering this question before, but I wonder if you might do it again. With these groups of peers who do this evaluation, how do you avoid conflict of interest? How do you avoid, getting back to the original question, a pretence to go in one specific area?

**Ms Zemans:** In terms of conflict of interest, first of all as I said the juries are selected after a competition is in place, after we know the entrants. We look to avoid in that way any potential conflict of interest, but should there be a conflict of interest, we expect a juror to declare it and to leave the room during the discussion of that particular file.

It appears to work for us. If you are talking about disciplinary interest or a particular way of looking at art, that is a much broader issue. I think I heard you say that, but in terms of individual conflict of interest we consider that we are managing it the only way we can from the jury point of view.

**Mr. Speller:** Is there any role for the board of directors to overrule any of the decisions below \$50,000.

**Ms Zemans:** Below \$50,000? Certainly they get the recommendations for information. I have been there for a year and a half. I have not known that to happen.

• 1655

**Mr. Speller:** So there is a separation between—

**Ms Zemans:** My presumption is that if there were a real concern raised, it would be dealt with. They have all the files, all the information.

**Mr. Lefebvre:** It is a delegation of power.

**Ms Harvey:** In practice over the years, I think it is true to say that the board has been very cautious in protecting the integrity of the assessment process, particularly when we have called upon experts from the outside to make artistic assessments. The board has not substituted itself for the artistic judgment of the assessors. On the other hand, the board has been very careful to ensure that due process was followed. It would be at that level that the board might ask for a case to be re-opened.

[Translation]

**M. Speller:** Je ne pense pas que nous nous engagions dans une discussion au sujet du libre-échange, car je suis convaincu que cet accord revient à brader notre pays, mais je veux revenir à quelque chose, une question antérieure concernant les jurys des comités d'évaluation. Je me demande ce que ces évaluations entraînent comme dépenses. Quelle partie de votre budget consacrez-vous à l'évaluation de ces demandes?

**M. Brown:** On consacre sans doute environ 1,2 ou 1,3 million de dollars par an aux frais de jury et d'évaluation, les déplacements, et ainsi de suite.

**M. Speller:** Cela fait quel pourcentage?

**M. Brown:** Par rapport à nos dépenses totales, cela fait environ 1 p. 100. Un virgule quelque chose pour cent.

**M. Speller:** Je voudrais également parler de ces groupes. Vous avez peut-être déjà essayé de répondre à cette question auparavant mais peut-être pourriez-vous y revenir maintenant. Quand l'évaluation est effectuée par des pairs, comment évitez-vous le conflit d'intérêt? Pour en revenir à ma question initiale, comment évitez-vous les situations attirant le favoritisme?

**Mme Zemans:** Pour ce qui est du conflit d'intérêt, précisons d'abord, comme je l'ai déjà dit, que les jurys ne sont sélectionnés qu'après le début d'un concours, lorsque l'on connaît déjà les participants. Nous cherchons ainsi à éviter toute possibilité de conflit d'intérêt, mais, le cas échéant, nous nous attendons à ce qu'un jury en fasse état et quitte la salle au moment où l'on discute le dossier en question.

Cela semble satisfaisant. Si vous parlez de l'intérêt manifesté en faveur d'une discipline donnée ou d'une façon particulière d'aborder un art, c'est une question beaucoup plus vaste. Je crois que vous l'avez dit mais pour ce qui est de conflit d'intérêt isolé, nous pensons que notre méthode est la seule possible pour ce qui est des jurys.

**M. Speller:** Le conseil d'administration est-il habilité à renverser éventuellement des décisions portant sur des montants inférieurs à 50.000\$?

**Mme Zemans:** En-dessous de 50.000\$? Il reçoit assurément les recommandations, à titre d'information. Je suis là depuis un an et demi, je n'ai jamais entendu parler d'un tel cas.

**M. Speller:** Il y a donc une séparation entre...

**Mme Zemans:** Je suppose que si le problème se posait de façon concrète, on s'en occuperait. On a tous les dossiers, toute l'information.

**M. Lefebvre:** C'est une délégation de pouvoir.

**Mme Harvey:** Je pense que, en pratique, on peut dire qu'au fil des ans, le conseil d'administration a scrupuleusement veillé à maintenir l'intégrité de l'évaluation, surtout quand on s'est adressé à des experts de l'extérieur pour effectuer des évaluations artistiques. Le conseil n'a pas fait prévaloir son jugement sur celui des évaluateurs. D'un autre côté, le conseil a veillé à ce que l'on agisse bien dans les règles. C'est à ce niveau là qu'il pourrait demander qu'on rouvre un dossier.

## [Texte]

**The Chairman:** The Auditor General, in his 1989 follow-up to the comprehensive audit of the Canada Council, found that the applications involving grants of the highest value had been assessed exclusively by staff members, which was contrary to the principle that assessors be peers of the applicants. You reiterated this principle today. Would you explain this? Has it now been corrected? Is it contrary to your policy that peers make the decisions, or do you have different policies with different sized grants?

**Mr. Brown:** First of all, we should understand that a peer to us is anyone who is an expert in that artistic discipline. We hire arts officers for that reason. We have on our staff 50 or 60 officers who are hired precisely because they are peers of the clients of the council. Their opinions are very important in some cases. Fully 83% of our grants are given on the basis of outside assessment, which leaves about 17% to be given on the basis of arts officer assessment or staff assessment. This is done only in the large operating grants situations. For example, the *Orchestre symphonique de Montréal* is assessed each year by a music officer attending a series of concerts and hearing how they are playing. That is an internal assessment; it is still a peer assessment.

The second thing I should say is that Auditor General was quite right that in a number of circumstances our published criteria, our published system for assessing grants, was not in line with the actual practice. That has now been remedied. I believe in every case now the program is run as described.

**Mr. Whittaker:** Yesterday, when we had the members of the Social Sciences and Humanities group here, one of the things that we discussed with them was public relations or communications. I wonder whether part of the problem of the Canada Council is the lack of understanding with regard to some of the grant money. It is fairly easy for most of us to see the Royal Winnipeg Ballet, or the National Ballet, or something like that. You see where the money is going. Some may not like it, but they will understand it. Some of the other grants are given to various groups or individuals. All we see is the annual report, and sometimes the press highlights something that sounds outlandish. Is there any possibility for better communications or public relations, so that we, the public, have a better understanding of where the money from the Canada Council is going?

• 1700

**Ms Zemans:** In this last year we have begun the process that you refer to as being necessary. We also consider it to be necessary. We have revised the format of our bulletin, a vehicle by which we communicate with the general public and our specific audiences. We are working on a communications policy that will make our work and our artists' work more available, but we have to realize also that ultimately the work of the artists themselves stands to answer this question. The

## [Traduction]

**Le président:** Dans son supplément de 1989 consécutif à la vérification intégrée du Conseil des Arts, le vérificateur général a constaté que les demandes touchant les subventions les plus élevées avaient été évaluées exclusivement par des membres du personnel, ce qui est contraire au principe suivant lequel les candidats doivent être évalués par des pairs. Vous avez répété ce principe aujourd'hui. Pouvez-vous nous expliquer cela? A-t-on remédié à la situation? Votre politique s'oppose-t-elle à ce que les pairs prennent des décisions ou varie-t-elle en fonction de la taille des subventions?

**M. Brown:** D'abord, comprenons bien que pour nous un pair peut être n'importe quel spécialiste de cette discipline artistique. C'est pour cela que nous engageons des agents des arts. Notre personnel comprend 50 ou 60 agents engagés précisément parce qu'ils sont les pairs des clients du Conseil. Dans certains cas, leur opinion joue un grand rôle. Quarante-cinq pour cent de nos subventions et bourses sont accordées sur la base d'évaluations extérieures, 17 p. 100 seulement sont donc accordées en vertu des évaluations émanant des agents des arts ou du personnel. Cela ne se fait que pour les grosses subventions de fonctionnement. C'est ainsi que l'Orchestre symphonique de Montréal est évalué chaque année par un agent de la musique qui assiste à une série de concerts et écoute les musiciens jouer. C'est une évaluation interne mais cela reste une évaluation effectuée par un pair.

La deuxième chose que je devrais dire c'est que le vérificateur général avait raison de signaler que, dans un certain nombre de cas, les critères annoncés, le système d'évaluation des subventions tel qu'annoncé, ne correspondaient pas à la pratique réelle. Nous avons corrigé cela. Je pense que le programme se fait maintenant toujours conformément avec la description officielle.

**M. Whittaker:** Hier, il y avait ici des membres du groupe de recherche en sciences humaines et nous avons parlé avec eux de relations publiques et de communication. Je me demande si les difficultés du Conseil des Arts ne tiennent pas partiellement à une certaine méconnaissance à l'égard de l'utilisation des crédits de subvention. Pour la plupart d'entre nous, il est assez facile de voir le Ballet royal de Winnipeg, le Ballet national ou quelque chose comme ça. On voit où va l'argent. Certains n'aiment peut-être pas cela mais ils le comprennent. D'autres subventions sont données à divers groupes ou divers artistes. Tout ce que l'on voit, c'est le rapport annuel, et la presse souligne parfois des choses qui paraissent assez bizarres. Serait-il possible d'améliorer les communications ou les relations publiques afin que le public puisse mieux comprendre l'usage qui est fait de l'argent du Conseil des Arts?

**Mme Zemans:** Depuis un an, nous commençons à faire ce qui vous paraît nécessaire. Nous étions du même avis. Nous avons modifié la présentation de notre bulletin, instrument par lequel nous communiquons avec le grand public et certains secteurs en particulier. Nous sommes en train de préparer une politique des communications qui facilitera l'accès à notre travail et à celui des artistes mais nous devons bien nous rendre compte que, en fin de compte,

## [Text]

point is that when you look at the success of individual artists, a news article or whatever may or may not refer to the role Canada Council played in assisting that individual artist or company or whatever it might be. As a community, we have a long way to go in terms of understanding that—of understanding the essential role that is played.

My concern is—as I think is the concern of everyone here—that the achievements be recognized, that the work of our artists be recognized. Ultimately Canada Council is a facilitator in that process, and when you look at facilitators, it is difficult to give high profile to it: that is not the news story; the news story is the success or failure of an individual.

**Mr. Whittaker:** We understand that, as politicians.

**Ms Zemans:** If Mr. Bellemare wants to take over or give us advice, we will accept advice in this respect.

**Mr. Whittaker:** Let me go from the broad to the specific. In going through some of the material provided to us, I noticed the Explorations Program. I have not personally seen much on it. Can you give us an explanation of the Explorations Program—what amount of funding is available, how widely is it used, and the funding breakdown by regions, if possible.

**Ms Zemans:** The Explorations Program, as I indicated, is designed to address the specific situation of the artist at the beginning of his or her career. It is also intended to reach those artists who may not have access to the infrastructure that exists in some of the larger communities. Juries in the Explorations Program, for example, are regional juries. I am not sure exactly how long members of juries... That may be the one jury that goes on for more than a year.

**Ms Harvey:** It is one of our very few juries with some continuity from year to year, for two to three years.

**Ms Zemans:** Yes, this is the one example, so I take it back in terms of juries every year. In the Explorations jury there is a rotation, but they are regionally based and jurists stay for more than a year. A real knowledge is built up of the concerns of the region and the issues in that area, and we support artists who, as I said—usually “one time only” is one of the rules in the Explorations Program—are at the beginning of their careers, for the most part. They may also be artists established in a particular area, but changing course—do not have a history in that particular area, are working in an interdisciplinary way—and this program is designed to be flexible and to meet their needs.

In terms of its funding—

**Mr. Brown:** It is \$3.2 million. It is done on a regional basis. There are six regions and the money is allocated to each region proportionate to the number of applications that come from the regions. Then the juries are organized regionally, with regional membership, and the decisions are made in the regions.

## [Translation]

c'est le travail des artistes eux-mêmes qui constitue la réponse à cette question. En fait, quand un artiste a du succès, la presse ne parlera peut-être pas du rôle que le Conseil des arts a joué pour aider cet artiste ou cette compagnie ou je ne sais qui. En tant que société, nous avons beaucoup de chemin à faire pour comprendre cela, comprendre le rôle essentiel que nous jouons.

Ce que je souhaite surtout, comme je pense tout le monde ici, c'est que l'on prête attention aux résultats atteints, au travail de nos artistes. En fin de compte, le Conseil des Arts est là pour faciliter l'obtention de ces résultats et c'est quelque chose qu'il est bien difficile de mettre en valeur. Ce n'est pas de cela qu'on parle dans les journaux mais plutôt de la réussite où de l'échec d'une personne.

**M. Whittaker:** Nous comprenons cela très bien en tant que politiciens.

**Mme Zemans:** Si M. Bellemare veut s'en occuper ou nous conseiller, nous serons prêts à l'écouter.

**M. Whittaker:** Je passerai du général au particulier. Dans les documents que nous avons reçus, j'ai remarqué le Programme d'explorations. Je n'ai pas vu grand-chose à ce sujet. Pouvez-vous nous expliquer ce qu'est ce Programme d'explorations, de quelle somme il dispose, du nombre de gens qui en profitent, de la répartition régionale du financement, si possible.

**Mme Zemans:** Comme je l'ai dit, le Programme d'explorations est conçu pour faire face à la situation propre à un artiste débutant. Il s'agit également d'atteindre les artistes qui ne peuvent peut-être pas disposer des infrastructures existantes dans des plus grandes villes. Les jurys du Programme d'explorations, par exemple, sont régionaux. Je ne sais pas exactement pendant combien de temps les membres des jurys... C'est peut-être un jury qui est en place pendant plus d'un an.

**Mme Harvey:** C'est l'un de nos rares jurys à garder une continuité d'une année à l'autre, pendant deux ou trois ans.

**Mme Zemans:** Oui, c'est comme cela et je retire ce que j'ai dit sur un jury chaque année. Pour le jury d'Explorations, il y a un roulement mais on le fait sur une base régionale et les jurys restent plus d'un an. Ils acquièrent une connaissance véritable des préoccupations régionales, des problèmes locaux, et nous encourageons les artistes qui, comme je l'ai dit—les subventions accordées en vertu du Programme d'explorations ne sont généralement pas renouvelables—commencent, pour la plupart, leur carrière. Il peut aussi s'agir d'artistes qui ont déjà fait leurs preuves dans un domaine particulier mais qui changent d'orientation, qui n'ont pas de référence dans ce nouveau domaine ou qui veulent travailler dans plusieurs disciplines à la fois; ce programme doit avoir la souplesse permettant de répondre à leurs besoins.

Pour son financement...

**Mr. Brown:** Il est de 3.2 millions de dollars. Cela se fait au niveau régional. Il y a six régions et l'argent est réparti entre elles en fonction du nombre de demandes en provenance. Des jurys sont alors établis au niveau régional, leurs membres viennent de la région et les décisions sont prises dans les régions.

## [Texte]

**Mr. Whittaker:** Are those figures available?

**Ms Zemans:** Oh, yes.

**Mr. Whittaker:** Are they in the annual report?

**Ms Zemans:** We could send them to you.

We do a separate press release for announcing Explorations, which I believe Members of Parliament receive, which gives more detail about the individual grants—not each of them, but a sample of them, to give an indication of the kind of work being done in that program.

**Mr. Lefebvre:** They are all small grants, too.

**Ms Zemans:** Yes.

**Mr. Brown:** There were 280 grants last year in that program.

**Mr. Gotlieb:** Perhaps I could add, in reply to Mr. Whittaker's question, that as chairman—and I know I speak for the director herself; we both came into our positions to about the same time... We both attach the highest importance and regard it really as one of our very highest challenges to improve and strengthen the communications to the artists and to the country as a whole of the role of the Canada Council in its grant-giving activities, in its prize-awarding activities, to try to make sure that the Canada Council is not taken for granted, that it is not seen as a club—because it is not.

It does believe very strongly in its role of reaching out to all parts of the country and to all regions, and of helping artists and helping facilitate and promote creative life in this country. It is a top objective.

Indeed, my colleagues here have mentioned the long-range plan the council has been working on, and once again it is identified as really one of our critical tasks. We are not complacent about it, because we know we can do better.

**M. Bellemare:** Je n'ai pas de problème, monsieur Gotlieb, si on vous accuse d'être un président à temps partiel. Ce qui m'importe, c'est la qualité, votre compétence et que vos activités intellectuelles travaillent à 100 p. 100 tout le temps.

Je dois vous souligner que mon collègue n'en faisait pas une accusation. Il vous donnait l'occasion de répondre à des critiques de journaux, au *yellow journalism*, comme on le dit en anglais.

Vous avez donné des octrois à des auteurs et des éditeurs. En avez-vous donné beaucoup en 1988-1989?

**Mme Zemans:** On en a donné beaucoup tous les ans, n'est-ce pas?

**M. Bellemare:** En argent?

**Mme Zemans:** Oui.

**Mr. Lefebvre:** Grants in publishing.

**M. Gotlieb:** Vous parlez des subventions aux auteurs ou des droits d'auteur?

**M. Bellemare:** Aux auteurs et aux éditeurs.

**M. Gotlieb:** Les subventions aux éditeurs?

## [Traduction]

**Mr. Whittaker:** Est-ce qu'on a les chiffres?

**Mme Zemans:** Oh, oui.

**Mr. Whittaker:** Est-ce qu'ils figurent dans le rapport annuel?

**Mme Zemans:** Nous pouvons vous les envoyer.

Nous avons un communiqué de presse spécial pour annoncer Explorations—je crois que les députés le reçoivent—où nous donnons plus de détails à propos des bourses ou subventions. Pas chacune d'entre elles mais un certain nombre, pour donner une idée du genre de travail effectué dans le cadre de ce programme.

**Mr. Lefebvre:** Ce sont, d'ailleurs, de petites subventions.

**Mme Zemans:** En effet.

**Mr. Brown:** 280 ont été accordées l'année dernière au titre de ce programme.

**M. Gotlieb:** Pour répondre à la question de M. Whittaker, je pourrais ajouter que, en tant que président—et je sais que je m'exprime aussi au nom de la directrice, nous sommes entrés en poste tous les deux à peu près au même moment—pour nous, il est extrêmement important, c'est d'ailleurs une de nos tâches les plus éminentes, de faire mieux connaître par les artistes et par le pays dans son ensemble le rôle du Conseil des Arts pour ce qui est des bourses ou des distinctions qu'il accorde, afin qu'on se rende compte de son importance réelle, qu'on ne croit pas qu'il s'agit simplement d'un club, parce que cela n'est pas le cas.

Le Conseil considère qu'il a un rôle important à jouer en se manifestant dans toutes les parties du pays, dans toutes les régions, en aidant les artistes et en facilitant et encourageant la vie créative de notre pays. C'est un objectif essentiel.

Mes collègues et moi-même avons, en fait, mentionné le plan à long terme que le Conseil est en train d'élaborer et, une fois de plus, il s'agit d'une de nos tâches essentielles. Nous ne sommes d'ailleurs pas satisfaits encore de ce que nous avons fait, nous savons que nous pouvons faire mieux.

**M. Bellemare:** The accusation that you are a part time chairman, Mr. Gotlieb, leaves me cold. What is important to me is quality, your competence and the full utilization of your intellectual capabilities.

I want to emphasize that my colleague was not making any accusation. He was just giving you the opportunity to answer criticisms levelled at you by journalists, what one might refer to as "yellow journalism".

You have been issuing grants to writers and publishers. Did you issue many of those in 1988-1989?

**Ms Zemans:** We have been issuing many every year, have we not?

**M. Bellemare:** In cash?

**Ms Zemans:** Yes.

**Mr. Lefebvre:** Des subventions pour l'édition.

**Mr. Gotlieb:** Are you talking about grants to publishers or copyrights?

**M. Bellemare:** To the writers and publishers.

**Mr. Gotlieb:** Grants to publishers?

[Text]

**Ms Harvey:** Our budget for our grants directly to publishing houses is almost \$8 million per year, and approximately 150—I am giving you a rough number now—publishers receive assistance. I do not have the figures for grants to writers.

**Mr. Brown:** I do not have them either, except to say that under the Public Lending Right Program it is 4,200.

**Mr. Bellemare:** The reason for my question is that if people in the private industry, *les éditeurs*, publishers,

receive moneys from U.S. grants then, fine, you are encouraging the publishing of books. However, since they are there to make money, today is there a return? Do they contribute in grants; do they encourage Canadian writers?

**Ms Zemans:** I could answer your question, but I am going to pass—

**Mr. Bellemare:** I am talking about the fine line,—

**Ms Zemans:** Je comprends, je comprends!

**Mr. Bellemare:** —where people say, hey, let us go and get—

• 1710

**Ms Zemans:** Cathy Berg is our Acting Head of Policy. She worked in the writing and publishing section. She is very knowledgeable in this area. I am going to ask her to begin the response.

**Ms Catherine Berg (Acting Head, Policy Secretariat, Canada Council):** Yes, the council does give grants to Canadian-owned publishing houses, or majority-owned Canadian publishing houses, for the publication of books in certain categories—literature, poetry, fiction, history, serious non-fiction, children's books—by Canadian authors.

This program has made it possible for new and emerging authors to be published, first-time authors. These are the types of books that do not make money. I think that is the important thing. It has made it possible for our writing community to grow in the last 30 years in Canada. In some cases, it has now achieved world-wide renown. These are the types of books that, especially initially, do not make money.

**Mr. Bellemare:** So the moneys you give to publishers is to encourage Canadian authors.

**Ms Zemans:** The juries that meet have a special mandate. There are books that are eligible. When they go on to the block grant system, which is after they have had a certain number of individual books, they begin by submitting individual titles for assessment.

When they have reached a level that suggests we would better support them through the block grant process, when they then come before us in a year...we have actually for the jury the books that have been published under the program and the proposed list of books they will be publishing in the future year. So we assess both what they have accomplished with the grants they had in the previous year, and assess the proposed publishing list for the following year.

[Translation]

**Mme Harvey:** Le budget pour nos subventions directes aux maisons d'édition atteint presque huit millions de dollars par an, et environ 150, c'est vraiment une approximation, éditeurs reçoivent de l'aide. Je n'ai pas les chiffres pour les subventions aux écrivains.

**M. Brown:** Je ne les ai pas non plus mais je peux vous dire que, pour le Programme de droits de prêts au public, c'est 4,200.

**M. Bellemare:** Je pose cette question parce que, si des gens de secteur privé, des éditeurs, reçoivent de l'argent sous forme de subventions venant des États-Unis, alors, très bien, on encourage l'édition d'ouvrages. Cependant, puisque leur objectif est de réaliser un profit, est-ce qu'il y a un profit à faire maintenant? Est-ce qu'ils contribuent aux bourses; est-ce qu'ils encouragent les écrivains canadiens?

**Ms Zemans:** Je pourrais répondre à votre question, mais je vais plutôt...

**M. Bellemare:** Je parle de la distinction subtile...

**Ms Zemans:** I understand, I understand!

**M. Bellemare:** . . .quand les gens disent: Allons-y et . . .

**Ms Zemans:** Cathy Berg est directrice intérimaire de notre Secrétariat des politiques. Elle s'occupait auparavant des écrivains et des éditeurs. Elle connaît fort bien ce domaine. Je vais lui demander de commencer la réponse.

**Mme Catherine Berg (chef intérimaire, Secrétariat des politiques, Conseil des Arts):** Oui, le Conseil des Arts accorde des subventions aux maisons d'édition canadiennes ou appartenant en majorité à des intérêts canadiens pour la publication d'ouvrages rédigés par des auteurs canadiens et appartenant à certaines catégories: littérature, poésie, fiction, histoire, études ou essais, livres d'enfants.

Ce programme a permis à des auteurs nouveaux et débutants d'être édités, de publier leur premier ouvrage. Ce sont des genres de livres qui ne rapportent pas d'argent. C'est cela qui est important. Cela a permis à nos écrivains de devenir plus nombreux depuis une trentaine d'années au Canada. Dans certains cas, on a même atteint une renommée internationale. Ce sont des livres qui, surtout au début, ne rapportent pas d'argent.

**M. Bellemare:** L'argent que vous donnez aux éditeurs est donc destiné à encourager les auteurs canadiens.

**Ms Zemans:** Les jurys reçoivent un mandat particulier. Certains livres sont admissibles. Quand ils passent au système des subventions globales, quand ils ont déjà reçu une aide individuelle pour un certain nombre de livres, ils commencent par présenter isolément des titres à des évaluations.

Quand ils ont atteint un niveau qui nous donnent à penser que nous devrions leur accorder une aide par le biais du système des subventions globales, lorsqu'ils se présentent devant nous une année...nous avons alors pour le jury des livres qui ont été publiés grâce à ce programme ainsi que la liste des livres dont ils envisagent la publication dans l'année qui vient. Nous évaluons donc ce qu'ils ont fait avec les subventions reçues les années précédentes ainsi que ce qu'ils envisagent de publier dans l'année qui vient.

## [Texte]

**Mr. Bellemare:** In my next question there is a risk that I may sound partisan; it is not meant that way. Would the free trade deal we have affect that element of helping editors to—

**Mr. Gotlieb:** No, it does not have any effect at all. In the first place, the agreement itself does not deal with subsidies at this point. There is a clear exception in the agreement for Canadian cultural matters. Publishing books are specifically excluded. It is not part of the Free Trade Agreement. That was one of the things negotiated while I was part of the negotiations for free trade. I think it was one of the things we managed to accomplish.

**Mr. Bellemare:** It is not on the back burner, is it?

**Mr. Gotlieb:** It is not on the back burner. It was not on the front burner; it is not on the back burner. It is not burning at all. We are not going to burn any books.

Mr. Chairman, could I make a comment to Mr. Bellemare? You were kind enough to make some comments about me in terms of these observations referred to earlier by your colleague. The article was circulated to me. I have re-read it.

I just want to make one point. There are a number of lies in this article. The one in particular that is a damn lie is that I pushed Maureen Forrester out of the job. Since I was allowed to make some comments, I must not let that pass. She had made known to the government her desire to resign after five distinguished years. This was long before I became aware of the job.

So the notion that I pushed her out—repeated twice by this newspaper article—is a damn lie, as is the comment that because I am in the private sector I have a conflict of interest. That is another lie. There are plenty more. But I really think that the notion that I pushed Madam Forrester out of her job is monstrous!

**Mr. Lefebvre:** Nobody pushes Maureen around, anyway.

**Mr. Gotlieb:** Thank you, Jacques; I can tell you that.

**Mr. Bellemare:** It would be quite a physical feat. I would tell my friend from the NDP that you are not sexist because you took over from a woman.

• 1715

Let us go back to the activities of the Canada Council. You rely on 10 sections—dance, media art, music, opera, theatre, visual arts, Art Bank, art awards and so on. On eligibility for grants for individual artists, they have to be Canadian citizens. However, they may also be a permanent resident of Canada. What about someone coming to Canada who does not want to become a citizen, who just wants the goodies and not the responsibilities?

**Ms Harvey:** Mr. Bellemare, maybe I ought to explain that. Until a couple of years ago the council's regulations required that the applicant—we are talking about individuals who are applying in their own name for grants for

## [Traduction]

**M. Bellemare:** Ma prochaine question risque de donner l'impression que je suis partial, je ne l'entends pourtant pas comme cela. L'Accord de libre-échange joue-t-il un rôle pour ce qui est d'aider les éditeurs à...

**M. Gotlieb:** Non, il n'a aucune retombée là-dessus. D'abord, l'Accord lui-même ne parle pas pour le moment de subventions. L'Accord comporte une nette exception pour ce qui a trait à la culture canadienne. L'édition de livres est expressément exclue. Cela ne fait pas partie de l'Accord de libre-échange. C'est l'une des choses que l'on a négociée lorsque j'ai participé aux négociations pour le libre-échange. Je pense que c'est une des choses qu'on est parvenu à atteindre.

**M. Bellemare:** Ce n'est pas un foyer qui va se rallumer un beau jour, n'est-ce-pas?

**M. Gotlieb:** Ça ne va pas se rallumer, ça s'est éteint une fois pour toutes. On ne veut rien brûler, on ne brûle pas de livres.

Monsieur le président, puis-je faire une observation à M. Bellemare? Vous avez eu l'amabilité de faire quelques observations à mon sujet à propos de ce à quoi avait fait allusion précédemment votre collègue. On m'a communiqué cet article. Je l'ai relu.

Je voudrais dire une chose. Cet article contient plusieurs mensonges. Il y a un mensonge particulièrement choquant selon lequel j'aurais chassé Maureen Forrester de son poste. Puisqu'on m'a autorisé à dire quelques mots à ce sujet, je ne peux pas laisser passer cela. Elle avait fait savoir au gouvernement qu'elle souhaitait démissionner après cinq années de service distingué, et cela bien avant que je sois mis au courant de ce poste.

L'idée suivant laquelle je l'aurais chassée, idée répétée deux fois dans cet article, n'est qu'un maudit mensonge, comme l'est également l'indication que je serais en conflit d'intérêt parce que je suis dans le secteur privé. C'est encore un mensonge. Il y en a beaucoup d'autres. Mais je pense que l'idée suivant laquelle j'aurais chassé Mme Forrester de son poste est abominable!

**M. Lefebvre:** Il n'est pas facile de manœuvrer Maureen, de toute façon.

**M. Gotlieb:** Merci, Jacques. Je suis bien d'accord.

**M. Bellemare:** Ce serait un tour de force. Je dirais à mon ami du NPD que vous n'êtes pas sexistes puisque vous avez pris le relais d'une femme.

Revenons aux activités du Conseil des Arts. Elles se répartissent en dix sections, danse, art médiatique, musique, opéra, théâtre, arts visuels, banque d'oeuvres d'art, prix et distinctions, et j'en passe. Pour être admissibles aux subventions et bourses individuelles, les artistes doivent être citoyens canadiens. Mais ils peuvent aussi être résidents permanents du Canada. Que se passe-t-il alors si quelqu'un vient au Canada mais ne veut pas devenir citoyen, veut juste profiter des bonnes choses mais rejette les responsabilités?

**Mme Harvey:** Monsieur Bellemare, je devrais peut-être vous expliquer cela. Il y a encore deux ans environ, les règlements du Conseil exigeaient qu'un candidat—nous parlons de personnes qui demandent eux-mêmes une

## [Text]

themselves—would have to be either a Canadian citizen or have been a landed immigrant in Canada for five years. We had some doubts about whether this landed immigrancy and five-year requirement would hold up under the Charter. This question was raised with us by a number of groups representing the interests of new immigrants to Canada who were very concerned that it was excessively onerous.

The legal opinion we had on this matter suggested that we might very well be in jeopardy with an interpretation by a court under the Charter. We were therefore advised to change that requirement to simple permanent residency. We have seen no repercussions whatsoever from this change. There has not been a sudden increase in numbers of non-citizens applying to us. It has had profoundly little effect upon our program.

**Mr. Bellemare:** I was not aware that the Charter of Rights protected non-Canadian citizens.

**Ms Harvey:** Discrimination on the basis of national origin was the concern of our lawyer.

**Mr. Bellemare:** Yes, as long as you are a Canadian citizen or a landed immigrant, *un immigré reçu*.

**Mr. Gotlieb:** I believe that a permanent resident is a landed immigrant, and I invoke my ancient worn hat as Deputy Minister of Immigration. It is a landed immigrant and indeed, as Ms Harvey says, the whole thrust in the law has been to assimilate the protection given to landed immigrants to that given to Canadian citizens. There are many ways in which a line of demarcation was drawn. They could not work for the government and things of this sort, and most of these distinctions have slowly been disappearing, because a landed immigrant does make some kind of a commitment to the country, too.

**M. Bellemare:** Je vais terminer en parlant de vos publications. J'ai reçu, aujourd'hui, à la suite d'une question que j'avais posée, ces deux publications: *Conseil des arts du Canada—32<sup>e</sup> Rapport annuel—Supplément*, et *Conseil des arts du Canada—32<sup>e</sup> Rapport annuel*.

one is a supplement. The main one is 10.

**Ms Zemans:** It includes all the grants.

**Mr. Brown:** The supplement is a listing of all the grants made during the year. The thin one is the financial statement from the president and director.

**Mr. Gotlieb:** It is thin, because we are broke now.

**M. Bellemare:** Sont-ils publiés dans les deux langues?

**M. Lefebvre:** Ils sont unilingues.

**M. Bellemare:** Pardon?

**M. Lefebvre:** Il y en a un en français, et un en anglais.

**M. Bellemare:** Un volume français, et un volume anglais.

**M. Lefebvre:** Oui.

**Mme Zemans:** Non, pas du tout. Celui-ci est en anglais, celui-là est en français. Cet autre est unilingue parce que...

## [Translation]

subvention pour eux-mêmes—devait être soit citoyen canadien soit immigrant reçu installé au Canada depuis cinq ans. Nous nous demandions si cette exigence d'un séjour de cinq ans pour les immigrants reçus était compatible avec la Charte. Cette question nous a été posée par un certain nombre de groupes représentant les nouveaux immigrants au Canada; ils trouvaient que c'était trop exigeant.

Nous avons reçu à ce sujet un avis juridique suivant lequel nous pourrions avoir des problèmes si un tribunal interprétrait la Charte à ce sujet. On nous a donc conseillé de modifier cette exigence pour parler simplement de résidence permanente. Ce changement n'a d'ailleurs eu aucune répercussion notable. On n'a pas assisté à une brutale augmentation de non-citoyens présentant des demandes. Cela en fait n'a eu aucune conséquence sur le programme.

**M. Bellemare:** Je ne savais pas que la Charte des droits protégeait les gens qui ne sont pas citoyens canadiens.

**Mme Harvey:** Notre avocat s'inquiétait à propos de la discrimination en vertu de l'origine nationale.

**M. Bellemare:** Oui, dans la mesure où vous êtes citoyen canadien ou immigré reçu.

**M. Gotlieb:** Je pense qu'un résident permanent est un immigrant reçu, je m'appuie sur mon vieux chapeau usé de sous-ministre de l'Immigration. C'est la même chose et d'ailleurs, comme l'a dit Mme Harvey, la loi cherche à faire en sorte que les immigrants reçus reçoivent une protection équivalente à celle des citoyens canadiens. La démarcation entre les deux prenait diverses formes. Ils ne pouvaient pas travailler pour le gouvernement ou des choses comme cela, et ces distinctions ont petit à petit disparu parce qu'un immigrant reçu manifeste en quelque sorte un engagement envers le pays, lui aussi.

**Mr. Bellemare:** I will conclude by referring to your publications. Following a question I asked, I received today the following two publications: *Canada Council—32nd Annual Report—Supplement* and *Canada Council—32nd Annual Report, annual*.

il y en a un qui est un supplément. Le principal est le 10.

**Mme Zemans:** Il comprend toutes les subventions et bourses.

**M. Brown:** Le supplément est une liste de toutes les subventions accordées pendant l'année. Celui qui est plus mince, c'est les états financiers présentés par le président et la directrice.

**Mr. Gotlieb:** Il est mince parce que nous n'avons plus d'argent.

**M. Bellemare:** Are they published in both languages?

**M. Lefebvre:** They are unilingual.

**M. Bellemare:** Excuse me?

**M. Lefebvre:** One is in French and one is in English.

**M. Bellemare:** A French version and an English version?

**M. Lefebvre:** Yes.

**Mme Zemans:** No, not at all. This one is in English that one is in French. The other one is unilingual because...

## [Texte]

**M. Bellemare:** Selon les noms des personnes.

My point is this. I am asking you this question and you are probably asking yourselves some questions about me. I am happy if you do that, because I am going to tell you that this is the first time I have seen these. Do you send them to MPs' offices?

**Ms Harvey:** They are tabled by the minister in the House.

**Mr. Bellemare:** My assistant knows I am interested in the arts and everything that comes in comes to me.

• 1720

**Ms Zemans:** Every year.

**Ms Harvey:** They are tabled by the minister in the House.

**Mr. Bellemare:** My assistant knows I am interested in the arts, so everything that comes in on that area goes to me, and I am not on your list.

**Ms Zemans:** Do you all receive the bulletin?

**Mr. Bellemare:** I ask my colleagues if they are on the list and if they receive them. They do not remember receiving or even having seen them.

**Ms Zemans:** A boxful has come in and every one of them had a personal letter from the chairman, like yours—individually addressed. Many of your colleagues wrote to congratulate us on the annual report or to ask questions about it.

**Mr. Lefebvre:** That is why Mr. Bellemare did not send us a letter; he did not receive a copy.

**The Chairman:** To put some clarification on this matter, the supplement usually comes out later than the annual report.

**Ms Harvey:** That is right.

**The Chairman:** So they are issued separately.

I want to inform members of the committee and of the Canada Council that I have instructed our clerk to send a copy of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of this meeting to Maureen Forrester in order that she will know with what great respect she held within the council.

**Mr. Speller:** You might also want to send one to Heather Robertson.

You are talking about budget and about what effect the GST will have on the area. These people will obviously have to pay more and each theatre group will have to pay more and will only receive a small amount back. What effect will this fact have on the arts?

**Mr. Brown:** We commissioned a study of this subject and selected a way of accomplishing it with which some people have taken exception. We took some sample arts organizations in order to gauge the effect. We are also concerned about individuals and the effect the GST might have on them.

Dealing with the organizations first, those most sensitive to earned revenue—I am referring to ticket sales in particular and to the performing arts in particular—are likely to have the worst problem with the GST.

## [Traduction]

**M. Bellemare:** According to the name of the people.

Je veux dire la chose suivante: je vous pose cette question et vous vous posez sans doute certaines questions à mon sujet. Tant mieux si c'est le cas, parce que je vais vous dire que c'est la première fois que je les vois. Est-ce que vous les envoyez aux bureaux des députés?

**Mme Harvey:** Le ministre les dépose en Chambre.

**M. Bellemare:** Mon adjoint sait que je m'intéresse aux arts et je reçois tout ce que nous recevons à ce sujet.

**Mme Zemans:** Chaque année.

**Mme Harvey:** Le ministre les dépose à la Chambre des communes.

**M. Bellemare:** Mon adjoint sait que je m'intéresse aux arts et je reçois donc tout ce qui arrive dans ce domaine, mais je ne suis pas sur votre liste.

**Mme Zemans:** Est-ce que vous recevez tous le bulletin?

**M. Bellemare:** Je demande à mes collègues s'ils sont sur la liste et s'ils les reçoivent. Ils ne se rappellent pas les avoir jamais reçus ou même vus.

**Mme Zemans:** Il y en avait tout un carton et il y avait chaque fois une lettre personnelle du président, comme la vôtre adressée à chacun individuellement. Beaucoup de vos collègues nous ont écrit pour nous féliciter de ce rapport annuel ou pour poser des questions à ce sujet.

**M. Lefebvre:** Voilà pourquoi M. Bellemare ne nous a pas écrit, il n'en avait pas reçu d'exemplaire.

**Le président:** Pour clarifier les choses, le supplément arrive en général plus tard que le rapport annuel.

**Mme Harvey:** C'est exact.

**Le président:** Ils sont donc publiés séparément.

Je voudrais signaler aux membres du comité et à ceux du Conseil des Arts que j'ai demandé à notre greffier d'envoyer à Maureen Forrester un exemplaire des «Procès-verbaux et témoignages» de cette séance afin qu'elle voit le respect qu'on lui porte au sein du Conseil.

**M. Speller:** Vous pourriez aussi en envoyer un exemplaire à Heather Robertson.

Vous parlez du budget et de l'effet que la TPS aura dans ce domaine. Ces gens devront de toute évidence payer plus et chaque groupe de théâtre devra payer plus et ne se fera rembourser qu'une petite partie. Qu'est-ce que cela aura comme impact sur les arts?

**M. Brown:** Nous avons fait effectuer une étude à ce sujet en procédant d'une manière que certains ont critiquée. Nous avons choisi un certain nombre d'organismes à titre d'échantillons pour en évaluer les effets. Nous nous préoccupons également des artistes individuels et de l'effet que la TPS pourra avoir sur leur situation.

Pour ce qui est d'abord des organismes, ceux qui dépendent le plus de revenus gagnés, je pense à la vente de billets en particulier, surtout aux arts du spectacle, ce sont eux qui risquent de souffrir le plus de la TPS.

[Text]

The reason is very simple. We think the GST will reduce the ultimate consumption of tickets when added to ticket prices. The result of the study does not indicate that the effect will be more serious than that, but that effect is serious enough, since these organizations are very dependent on ticket sales.

A simple reduction of 8% to 10% on ticket sales would mean that the Canada Council, if we were left to fill that gap, would have to find approximately \$8 to \$12 million a year. We are not precisely sure of the number because we do not precisely know the elasticity of demand for theatre, opera, ballet or symphony tickets, so that figure is a guess.

We do not think the effect on individual artists is a very serious one, in general, except from an administrative point of view and perhaps that is serious. The fact that an individual, self-employed artist will now have to keep more detailed and complicated records is a problem.

For small arts organizations, the administrative problem is also there. For those which have not had taxes on ticket sales, i.e., those organizations outside Quebec, generally speaking, they will have to worry about a new administrative structure. Indeed, all organizations will now have to track the taxes on their purchases, so any organization that has taxable inputs will have a bigger problem than those that do not.

That is a general assessment of where the GST puts us. From the arts organizations' point of view, we think the most political aspect is the effect on ticket sales.

**Ms Zemans:** Publishing will also be a significant concern. Our study did not include publishing, either of periodicals or book publishing. We looked at arts organizations and at others that do not tax, such as the Reading Coalition, for example, which was looking at the impact of GST in that area.

We believe that, as Peter said, there will be administrative repercussions, as well as in terms of cost of tickets for performing arts organizations and a significant impact in terms of the publishing industry.

• 1725

We are working to assist the community through the publication of a document that will specifically focus on the issues concerning the arts community, because one of the problems we have is that, yes, we know that small business generally will be affected by the administrative costs of GST, but in organizations where there are not always the kind of administrative resources available, human or physical, that one would wish in order to be able to operate an arts organization—they are functioning at a very close level—this is going to be a problem for them, certainly during the introductory years. We feel that whatever assistance we can give them, we will. But it is a very real issue for us.

**Mr. Brown:** The organizations which we fund have at the moment around \$20 million of accumulated deficits. Some of those organizations are in critical financial situation. Cash is very tight. The cashflow from the GST regime is not yet

[Translation]

La raison en est très simple. Nous pensons que la TPS va diminuer la consommation finale de billets quand elle s'ajoutera au prix de ces billets. Notre étude ne nous donne pas à penser que cela aura des conséquences beaucoup plus graves que cela mais c'est déjà assez grave puisque ces organismes dépendent dans une large mesure du nombre de billets qu'ils vendent.

Une simple réduction de 8 p. 100 à 10 p. 100 de billets vendus voudrait dire que le Conseil des Arts, si c'était à nous de combler le manque à gagner, devrait trouver entre 8 et 12 millions par an. Nous ne pouvons pas dire le nombre avec précision parce que nous ne connaissons pas exactement l'élasticité de la demande en matière de théâtre, d'opéra, de ballet ou de musique symphonique, sinon qu'un chiffre approximatif.

Nous ne pensons pas qu'à titre individuel, les artistes subiront un véritable préjudice, en général, à part peut-être sur le plan administratif, et ça c'est peut-être assez grave. Un artiste travaillant de façon autonome devra maintenant garder des dossiers plus détaillés et plus complexes, c'est un problème.

Pour les petits organismes artistiques, le problème administratif se pose également. Ceux qui n'avaient pas de taxe sur les billets, ceux installés ailleurs qu'au Québec, en général, ils devront faire l'effort de se doter d'une nouvelle structure administrative. En fait, tous devront maintenant tenir compte de la taxe dans leurs achats, et les organismes qui ont des intrants taxables auront plus de problèmes que ceux qui n'en ont pas.

Voilà donc un aperçu des conséquences de la TPS. Pour ce qui a trait aux organisations artistiques, l'aspect ayant le plus gros impact politique nous paraît être l'effet sur les ventes de billets.

**Mme Zemans:** On peut s'inquiéter également du secteur de l'édition. Nos études n'ont pas porté sur l'édition, ni côté magazines ni côté livres. Nous avons étudié les organismes artistiques et d'autres qui ne prélevent pas de taxes, comme la Coalition pour l'alphabétisation par exemple, qui elle-même a examiné l'impact de la TPS dans ce domaine.

Nous pensons, comme l'a dit Peter, que cela aura des répercussions administratives ainsi que d'autres pour ce qui est du prix du billet pour les spectacles ainsi qu'un impact important du côté de l'édition.

Nous essayons d'aider les artistes en général en publiant un document portant spécialement sur les sujets qui les préoccupent; en effet, un de nos problèmes est que nous savons que les petites entreprises seront dans l'ensemble affectées par le coût administratif de la TPS mais, dans les organisations qui ne disposent pas toujours des ressources administratives nécessaires, qu'elles soient humaines ou physiques, et—et dont on aimerait bien disposer pour s'occuper des organisations artistiques qui opèrent avec le strict minimum—cela leur posera bien des problèmes, au moins pendant les premières années. Nous pensons devoir leur donner toute l'aide possible. Cela nous paraît poser un véritable problème.

**Mr. Brown:** Les organisations que nous finançons ont à l'heure actuelle un déficit accumulé d'environ 20 millions de dollars. Certaines sont dans une situation financière critique. Elles ont très peu d'argent disponible et on ne sait pas

**[Texte]**

quite clear. One does not know how quickly the returns are going to come in and so on. There may be a problem there as well. Primarily, some of them could be tipped over into bankruptcy if their ticket sales cannot hold up with the GST tacked on and an inflationary increase as well.

**Mr. Speller:** Were you consulted prior to the government introducing the GST?

**Mr. Brown:** Yes. We made an appearance before the finance committee.

**Mr. Speller:** That was after it was introduced. Were you consulted prior to it?

**Ms Harvey:** We certainly initiated many consultations with the Department of Finance, along with the Department of Communications.

**Mr. Speller:** Was that prior to?

**Ms Harvey:** Prior to.

**Ms Catherine Berg (Acting Head of the Policy Secretariat, Canada Council):** We had numerous meetings with the Department of Finance subsequent to the publishing of the white paper in the summer of 1987... No, the first white paper on tax reform. We began our discussions with Department of Finance shortly after that.

**Mr. Speller:** Did they listen to your concerns? Is there any reflection—

**Ms Berg:** In some cases, yes. I believe the fact that the government did decide to exempt grants, or take them out of the GST calculation, came through discussions with the department.

**Mr. Brown:** Another critical thing was the deferral of the kick-in date for subscription sales. That does not start now till September 1.

**Mr. Speller:** That is right.

**Mr. Brown:** We were very concerned it might start earlier in the year, which would cause a great problem for some organizations.

**The Chairman:** The Canada Council notes that its main source of funds is the annual appropriation from Parliament. But it also points out that the council is at arm's length from the government, and you outline this on pages 1 and 2 of your opening statement.

I have three questions to put about that. Some of them have already been touched on, but I think to conclude this meeting it is good to have them down there as a concluding section. How does the Canada Council ensure accountability to Parliament for its expenditure of public funds?

**Mr. Brown:** The first and perhaps the most important way is that we publish each year a list of the grants. Mr. Bellemare referred to that a moment ago. That is one way of being accountable. We are very open every year about where the grants have gone, to whom and how much. The other aspect of accountability is being audited every year for the last 33 years by the Auditor General of Canada, indeed, having had two comprehensive audit reviews. That is another form

**[Traduction]**

encore très bien comment se feront les mouvements de trésorerie dans le cadre de la TPS. On ne sait pas combien de temps se feront attendre les remboursements, par exemple. Cela aussi peut poser un problème. Surtout, certaines risquent de se trouver acculées à la faillite si les ventes de billets souffrent trop du supplément correspondant à la TPS et d'une augmentation concomitante due à l'inflation.

**M. Speller:** Le gouvernement vous a-t-il consultés avant de présenter la TPS?

**M. Brown:** Oui. Nous avons témoigné devant le Comité des finances.

**M. Speller:** C'était après la présentation. Est-ce qu'on vous a consultés avant?

**Mme Harvey:** Nous avons certainement pris l'initiative de plusieurs consultations auprès du ministère des Finances ainsi qu'avec le ministère des Communications.

**M. Speller:** C'était avant?

**Mme Harvey:** Avant.

**Mme Catherine Berg (chef intérimaire du Secrétariat des politiques, Conseil des Arts):** Nous avons eu de nombreuses réunions avec le ministère des Finances après la publication du Livre blanc pendant l'été 1987... Non, le premier Livre blanc sur la réforme fiscale. Nous avons commencé d'en parler avec le ministère des Finances peu après.

**M. Speller:** Est-ce qu'ils ont été sensibles à vos préoccupations? Est-ce que l'on trouve...

**Mme Berg:** Dans certains cas, oui. Je pense que si le gouvernement a décidé d'exonérer les subventions ou de les retirer du calcul de la TPS, c'est grâce aux discussions que nous avons eues avec le ministère.

**M. Brown:** Un autre élément critique était le report de la date d'application pour les ventes par abonnement. Ça ne commence pas avant le 1<sup>er</sup> septembre.

**M. Speller:** C'est exact.

**M. Brown:** Nous avions vraiment peur que cela commence plus tôt dans l'année, ce qui aurait causé un gros problème à bien des organisations.

**Le président:** Le Conseil des Arts note que sa principale source de financement est le crédit annuel lui venant du Parlement. Mais il fait également remarquer que le Conseil opère de façon tout à fait autonome par rapport au gouvernement et vous le signalez aux pages 1 et 2 de votre déclaration d'ouverture.

J'ai trois questions à poser à ce sujet. Certaines ont déjà été abordées mais je pense qu'il est bon d'y revenir pour qu'elles figurent en conclusion de cette réunion. Que fait le Conseil des Arts pour veiller à pouvoir rendre compte au Parlement de l'usage qu'il fait des deniers publics?

**M. Brown:** La première et peut-être la plus importante chose que nous faisons est de publier chaque année une liste des subventions et bourses. M. Bellemare y a fait allusion il y a quelques instants. C'est une façon de rendre compte. Nous déclarons chaque année très ouvertement quelles subventions ont été accordées, à qui et pour quel montant. En outre, nos comptes sont vérifiés chaque année, depuis 33 ans, par le vérificateur général du Canada, et nous venons même d'avoir

[Text]

of accountability. We have a council which is ultimately responsible for every expenditure we make, which is appointed by Order in Council. That, I think, is another aspect of accountability.

**Mr. Gotlieb:** Also that Parliament processes the funds and that we do not operate, except for very small endowment funds... We virtually have to come every year for approval. That suggests to me that Parliament has great authority. Its views are very important. The processes by which we govern our work are all presented to the parliamentary committees for comment, criticism, or support.

• 1730

**The Chairman:** On accountability, which really relates to the work of the Auditor General, how does the board ensure that it is meeting the objectives of the Canada Council under the act?

**Mr. Gotlieb:** The board sees that its fundamental role is to ensure that responsible financial practices are followed, that attention is paid at all times to due process for quality control as well as financial control. The council, which meets four times a year and at considerable length, reviews virtually every aspect of the work of the secretariat and the staff.

**The Chairman:** How does the board maintain its independence from the government of the day?

**Mr. Lefebvre:** The same way that all boards of Canada Council over the years have maintained their independence. Even though we are government appointees, we are there to promote the interest of the council. The Ministry of Communication, or anybody else from government, does not speak to me any more than to you.

**Mr. Gotlieb:** I think the members are appointed for a term as well. This assures that they cannot be removed because they made a decision that is unpopular with the government of the day.

**The Chairman:** The next question is more sweeping and has certain implications that I am sure you would want to put on the record. Under the Financial Administration Act, the Canada Council is exempt from the accountability regime established for Crown corporations. Will the Canada Council explain the implications of this exempt status for its accountability to Parliament?

**Mr. Brown:** First of all, an editorial comment. The Auditor General put that in his annual report this year, a mention of the five or six organizations that enjoy that status. It is somehow implied by that comment that there is a lack of control in those organizations. I think you might ask the Auditor General why that is implied. But from our point of view, the main difference between the way we function and the way the Finance and Administration Act would make us

[Translation]

deux vérifications intégrées. Voilà une autre façon de rendre compte de nos activités. Nous avons un conseil qui est en fin de compte responsable de toutes nos dépenses et qui est nommé par décret ministériel. Voilà encore une autre façon de rendre compte de nos activités.

**M. Gotlieb:** En outre, nos crédits passent par le Parlement et, à part pour de très petites caisses de dotation, nous n'opérons pas... Nous devons pratiquement demander une autorisation chaque année. Cela montre l'étendue du pouvoir du Parlement. Son point de vue est très important. Nos principes et méthodes de travail sont présentés aux comités du Parlement qui peuvent les commenter, les critiquer ou les appuyer.

**Le président:** À propos de rendre des comptes, quelque chose qui touche plutôt le travail du vérificateur général, comment le conseil d'administration s'assure-t-il que l'on atteint bien les objectifs du Conseil des Arts tels que définis dans la Loi?

**M. Gotlieb:** Le conseil d'administration considère que son rôle fondamental est d'assurer le respect de pratiques financières responsables et de faire en sorte que le contrôle de la qualité et le contrôle financier soient effectués dans les règles. Le conseil se réunit quatre fois par an, pendant longtemps, et passe en revue pratiquement chaque élément du travail du secrétariat et du personnel.

**Le président:** Comment le conseil d'administration assure-t-il son indépendance par rapport au gouvernement du moment?

**M. Lefebvre:** De la même façon que le conseil d'administration du Conseil des Arts l'a toujours fait depuis des années. Même si nous sommes nommés par le gouvernement, nous sommes là pour défendre les intérêts du Conseil. Le ministre des Communications, ou qui que ce soit d'autre au gouvernement, ne s'adresse pas plus à moi qu'à vous.

**M. Gotlieb:** Je pense que les membres sont aussi nommés pour une certaine période. Ils ne peuvent donc pas être retirés de leur poste parce qu'ils ont pris une décision qui ne plaît pas au gouvernement du jour.

**Le président:** La question suivante est plus générale et a certaines implications face auxquelles vous voudrez, j'en suis sûr, vous prononcer officiellement. D'après la Loi sur la gestion des finances publiques, le Conseil des Arts n'est pas assujetti au régime de responsabilité qui s'applique aux sociétés d'État. Le Conseil des Arts peut-il nous expliquer les implications de cette exemption quant à son obligation de rendre compte au Parlement?

**M. Brown:** Un commentaire d'abord sur la façon de dire les choses. Dans son rapport annuel de cette année, le vérificateur général mentionne les cinq ou six organisations qui jouissent de ce statut. Ces commentaires laissent plus ou moins à entendre qu'il existe dans ces organisations un contrôle insuffisant. Vous pourriez demander au vérificateur général pourquoi il laisse entendre cela. De notre point de vue, la principale différence entre la façon dont nous opérons

**[Texte]**

function is that such things as our annual budgets and our long-range plans are not subjected to the approval of a minister. They are approved by the board, and that is the fundamental difference in the way we operate, the only difference that matters.

**The Chairman:** To what extent do Canada Council requirements for terms and conditions over grant programs compare with the terms and conditions established by Treasury Board? Is the Canada Council more stringent?

**Mr. Brown:** The Canada Council primarily makes grants. We have one program, the public lending right program, which is a granting program that really has no follow-up about it. We make simple payments to authors because their books exist somewhere. All of our other money is dedicated to what we call grants, which are very like contributions in Treasury Board terms. They essentially all meet the criteria of an agreement for contribution. I do not think there is a great difference between the grants and contributions that we make.

**[Traduction]**

et celle dont nous pourrions opérer en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, c'est que des choses comme notre budget annuel ou nos mandats à long terme ne sont pas assujetties à l'approbation d'un ministre. Ils sont approuvés par notre conseil d'administration et c'est là la différence fondamentale dans notre mode d'opération, la seule différence importante.

**Le président:** Quelle différence y a-t-il entre les conditions imposées par le Conseil des Arts pour ses programmes de subvention et celles qui sont définies par le Conseil du Trésor? Le Conseil des Arts est-il plus strict?

**M. Brown:** Le Conseil des Arts s'occupe essentiellement d'accorder des subventions et des bourses. Nous avons un programme, le Programme des droits de prêts au public, qui est un programme de subvention dont les activités ne font pas l'objet d'un suivi. Nous nous contenterons d'effectuer un paiement à un auteur parce que son oeuvre existe quelque part. Tout le reste de notre argent est consacré à ce que nous appelons des subventions ou des bourses, ce qui correspond d'assez près, dans la terminologie du Conseil du Trésor, à des contributions. Elles répondent en fait aux critères retenus pour les contributions. Je ne pense pas qu'il y ait pour nous une grande différence entre subventions et contributions.

• 1735

**Mr. Bellemare:** This is along that line, a grant versus a contribution, a contribution having a condition. You say that your grants are like contributions but they are not contributions, though.

**Ms Zemans:** We use the terminology "grants".

**Mr. Bellemare:** What ongoing monitoring of grant recipients is done by the staff of the Canada Council to ensure compliance with the terms and conditions, and that program objectives are met?

**Mr. Brown:** There are three kinds of grants I should deal with because they are dealt with in different ways by the council. For organizations, which represent something like 85% of our money, we have two kinds of grants, project grants and operating grants. I am oversimplifying, but basically that is what we do.

I think I described the operating grant earlier. Essentially an organization has been in existence for some time. It makes application to us, explaining its artistic program for the year or years ahead, provides us with a budget, provides us with audited financial statements for the years that have gone before. The grant decision is then made and the organization is required, in order to receive all of its grant, if that grant is approved, to submit to us certain things, things like a revised budget, progress reports on the year, audited financial statements for the years as they are completed. When those sorts of requirements are all in place, instalment payments are made of the grant against meeting those commitments with the council.

**M. Bellemare:** C'est de cela qu'il s'agit, la différence entre subvention et contribution, une contribution ayant une condition. Vous dites que vos subventions sont comme des contributions mais elles n'en sont pas vraiment, néanmoins.

**Mme Zemans:** Nous parlons de «subventions» ou de «bourses».

**Mr. Bellemare:** Comment les employés du Conseil des Arts contrôlent-ils les bénéficiaires des subventions pour s'assurer qu'ils respectent les conditions et que l'on atteint les objectifs du programme?

**M. Brown:** Je parlerais de trois sortes de subventions ou bourses parce que le Conseil agit différemment pour chacune d'elles. Pour les organismes et institutions, qui représentent environ 85 p. 100 de nos fonds, nous avons deux types de subventions, les subventions de projet et les subventions de fonctionnement. Je simplifie beaucoup les choses mais, en fait, c'est ce que nous faisons.

Je crois que j'ai déjà tout à l'heure expliqué ce qu'est une subvention de fonctionnement. Disons qu'un organisme existe depuis quelque temps déjà; il nous présente une demande en expliquant son programme artistique pour l'année ou les années à venir, il nous présente un budget, des états financiers vérifiés pour les années antérieures. On se prononce alors sur cette subvention et, si elle est accordée, l'organisme doit, pour recevoir la totalité de sa subvention, nous présenter un certain nombre de choses, par exemple un budget révisé, des rapports périodiques ou des états financiers vérifiés au fur et à mesure que les années passent. Lorsque toutes ces exigences sont satisfaites, le Conseil verse des acomptes sur la subvention dans la mesure où il a la preuve que les engagements sont respectés.

## [Text]

Project grants to organizations, using the term very generally, are grants made for a specific purpose. The council will spend money as the expenses are incurred by the organization. If, for example, they are touring, they will submit to us an estimate of the costs of that tour and the funding gap. We will give them a grant up to that amount of money and send them a cheque for 50%, the balance being accorded when the accounting is done. We pay against accounting records for the cost of the tour. That is a project grants to an organization.

A very small proportion of money then goes into grants to individuals. We have talked a lot about that today. There are various kinds of grants to individuals. The monitoring process for that is similar except, of course, we do not ask for such things as audited financial statements from individuals. We do, however, require periodic reports as to the status of their work. Grants are generally given for work to be done. It is either a year's work, or a trip, or anything like that. We require reports to be made from time to time in order to free up various proportions of the money.

In the case of individual grants, generally they are paid in three annual instalments.

**Mr. Bellemare:** There is a requirement that grant recipients submit an interim report. If they are travelling I suppose that is easy to monitor. If they are working on a project it may not be as easy to monitor. How do you analyse the second type of reporting?

**Mr. Bob Kennedy (Head, Arts and Awards Section, Canada Council):** Because the grants are paid in instalments, we monitor the progress of the work compared to the statement of program approved at the time it was juried. Where is it in relationship to the original proposal? If there are any significant changes they have to be cleared and approved by us beforehand. If there are no significant changes, if it is progressing as expected, then we do not have a problem with it. At the end of the tenure of the grant the artist is asked to submit a final report commenting on what the grant permitted him or her to do, whether or not work is being exhibited, published, or performed, etc. We monitor it that way.

**The Chairman:** This brings our meeting to a close. I want to thank all of you for being with us today and for the forthright answers you have given us. It has been a very good exchange and we will, undoubtedly, invite you back again at some future date. I find you rather interesting.

• 1740

**Mr. Lefebvre:** It has been a long time.

**The Chairman:** Meanwhile, we will keep all the clippings and everything else that goes with them. It has been a very good meeting.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

## [Translation]

Les subventions de projet sont, de façon très générale, des subventions accordées à une fin donnée. Le Conseil accorde certaines sommes pour couvrir les dépenses d'un organisme. Si celui-ci est, par exemple, en tournée, il nous présente une évaluation du coût de cette tournée et de l'argent qu'il manque. Nous leur accordons alors une subvention correspondant à la somme demandée et leur envoyons un chèque en couvrant la moitié, le solde leur étant remis lorsque les opérations comptables ont été effectuées. C'est sur présentation des documents comptables que nous couvrons les coûts de cette tournée. Voilà ce qu'est une subvention de projet accordée à une organisation.

Une toute petite proportion de notre argent est ensuite accordée à des particuliers sous forme de subventions ou de bourses. On en a beaucoup parlé aujourd'hui. Il y en a plusieurs sortes. Les contrôles se font de la même façon sinon bien sûr que nous ne demandons pas à des particuliers de nous présenter des états financiers vérifiés. Nous demandons néanmoins des rapports périodiques sur l'avancement de leurs travaux. L'aide leur est en général accordée en fonction d'un travail précis à effectuer. Il peut s'agir de financer un an de travail, un voyage ou quelque chose comme ça. Nous voulons recevoir un rapport de temps en temps pour pouvoir dégager une partie de la somme prévue.

Les bourses individuelles sont généralement payées en trois versements étaillés sur une année.

**M. Bellemare:** Les bénéficiaires d'une subvention doivent présenter des rapports périodiques. S'ils voyagent, je pense que c'est facile à contrôler mais ça l'est peut-être moins s'ils sont en train de travailler à un projet. Comment analysez-vous les rapports de cette deuxième catégorie?

**M. Bob Kennedy (chef, Section des prix et distinctions, Conseil des Arts):** Puisque la somme est divisée en plusieurs versements, nous suivons le déroulement du travail et le comparons au programme présenté au moment de l'étude effectuée par le jury. Où en est-on par rapport à la proposition initiale? S'il y a des changements importants, ils doivent nous être présentés et nous devons les approuver à l'avance. S'il n'y a pas de changement notable, si tout se passe comme prévu, alors il n'y a pas de problème. À la fin de la période couverte par cette bourse, l'artiste doit présenter un rapport final dans lequel il explique ce que cette bourse lui a permis de réaliser, si son travail fera l'objet d'une exposition, d'une publication ou d'un spectacle, etc. C'est comme cela que nous assurons un contrôle.

**Le président:** Voilà qui met fin à notre réunion. Je voudrais tous vous remercier d'être venus ici aujourd'hui et d'avoir répondu très ouvertement à nos questions. La discussion a été très utile et nous vous inviterons certainement à revenir une autre fois. Je vous ai trouvé intéressants.

**M. Lefebvre:** Cela a duré longtemps.

**Le président:** Entre temps, nous conserverons toutes les coupures et tout le reste de la documentation. La réunion a été très fructueuse.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

*From the Canada Council:*

Allan Gotlieb, Chairman;  
Joyce Zemans, Director;  
Peter Brown, Senior Assistant Director;  
Jacques Lefebvre, Vice-Chairman;  
Jocelyn Harvey, Secretary;  
Catherine Berg, Active Head;  
Robert Kennedy, Head, Arts Awards Service.

## TÉMOINS

*Du Conseil des arts du Canada:*

Allan Gotlieb, président;  
Joyce Zemans, directrice;  
Peter Brown, directeur adjoint principal;  
Jacques Lefebvre, vice-président;  
Jocelyn Harvey, secrétaire;  
Catherine Berg, chef intérimaire;  
Robert Kennedy, chef, Service des bourses.

AI  
91 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Tuesday, June 5, 1990

Chairman: Len Hopkins

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le mardi 5 juin 1990

Président: Len Hopkins

*Minutes of Proceedings and Evidence on the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3), consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's Reports relating to reform of the Public Service

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(3) du Règlement, étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du Rapport annuel 1989 du Vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Len Hopkins

*Vice-Chairman:* Geoff Wilson

Members

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* Len Hopkins

*Vice-président:* Geoff Wilson

Membres

Eugène Bellemare  
Gilbert Chartrand  
Jean-Guy Guilbault  
Jean-Marc Robitaille  
Bob Speller  
Ross Stevenson  
Jack Whittaker

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Center,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS****TUESDAY, JUNE 5, 1990**

(46)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m. this day in Room 705, 151 Sparks Street, the Chairman, Len Hopkins, presiding.

*Members of the Committee present:* Len Hopkins, Ross Stevenson, Jack Whittaker and Geoff Wilson.

*Other Members present:* Robert Nault replaced Eugène Bellemare; Marlene Catterall replaced Bob Speller.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Tom Wileman, Research Officer.

*Witnesses:* *From the Professional Institute of the Public Service:* Iris Craig, President; Walter Walling, Vice-President; Doug Heath and Joe Pelisek, Members of the Task Force on Public Service 2000; Bob McIntosh, Head of Collective Bargaining. *From the Professional Association of Foreign Service Officers:* Michael A. Fine, President; Paul J. Trueman, Western Europe Programs Division; Christine Manseau, Executive Director, Amos Donahue, Economic and Trade Law Division.

The Committee resumed consideration of Paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's Report as well as past Auditor General's Reports relating to reform of the Public Service.

Iris Craig made a statement and, with the other witnesses from the Professional Institute of the Public Service, answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:10 o'clock a.m., the sitting resumed.

Michael A. Fine read an opening statement and, with the other witnesses from the Professional Association of Foreign Service Officers, answered questions.

At 12:34 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Nino A. Travella

*Clerk of the Committee***PROCÈS-VERBAL****LE MARDI 5 JUIN 1990**

(46)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la salle 705 au 151, rue Sparks, sous la présidence de Len Hopkins (président).

*Membres du Comité présents:* Len Hopkins, Ross Stevenson, Jack Whittaker, Geoff Wilson.

*Membres suppléants présents:* Robert Nault remplace Eugène Bellemare; Marlene Catterall remplace Bob Speller.

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Tom Wileman, attaché de recherche.

*Témoins:* *De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:* Iris Craig, présidente; Walter Walling, vice-président; Doug Heath, membre du Groupe de travail Fonction publique 2000; Joe Pelisek, membre du Groupe de travail Fonction publique 2000; Bob McIntosh, chef des négociations collectives. *De l'Association professionnelle des agents du service extérieur:* Michael A. Fine, président; Paul J. Trueman, Programmes en Europe de l'Ouest; Christine Manseau, directrice exécutive; Amos Donahue, Droit économique et commercial.

Le Comité reprend l'étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du rapport annuel de 1989 du Vérificateur général ainsi que de ses rapports annuels antérieurs ayant trait à la réforme de la fonction publique.

Iris Craig fait un exposé puis, avec les autres témoins de l'Institut professionnel de la fonction publique, répond aux questions.

À 11 h 05, la séance est suspendue.

À 11 h 10, la séance reprend.

Michael A. Fine lit un exposé puis, avec les autres témoins des Agents du service extérieur, répond aux questions.

À 12 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nino A. Travella

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, June 5, 1990

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 5 juin 1990

• 0934

**The Chairman:** I call the meeting to order.

In accordance with this committee's mandate under Standing Order 108.(3), the committee resumes consideration of paragraphs 1.168 to 1.184 of the 1989 Auditor General's report, as well as past Auditor General's reports relating to reform of the Public Service.

Before calling on our witnesses, I would like to deliver a few opening remarks of my own. First of all, of course, I want to welcome the representatives of the two Public Service unions appearing before the committee this morning: the Professional Institute of the Public Service before us now, and later the Professional Institute of Foreign Service Officers. Thank you for your briefs, which were submitted well in advance of today's meeting and which have been circulated to all members of the committee.

• 0935

I want to say a few words about the committee's objectives in these hearings. As you know, this is our fourth meeting on the subject of personnel issues and reform of the Public Service. We have had two meetings with the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission, and one with Mr. John Edwards, manager of Public Service 2000.

The committee's starting place was an examination of the extent to which government agencies responded to the recommendations in the committee's own reports to the House and to the Auditor General's recommendations on important personnel matters, such as staffing and job classification.

The committee's frame of reference is the findings of the Auditor General in his reports to the House of Commons. In his 1989 annual report, in chapter 1, paragraphs 1.168 to 1.184, the Auditor General provided the committee with an overview of the need for reform in the Public Service based on his audit findings in that report and in earlier reports.

The committee moved to a second stage in its deliberations when it called Public Service 2000 as witnesses. In effect the Prime Minister's December 1989 announcement of Public Service 2000 built upon the Auditor General's conclusions in chapter 1 of his 1989 report.

All of this brings us to today's meeting with you, the Public Service unions. We welcome your views on the whole range of issues raised by the Auditor General and by the committee itself in its earlier reports to the House. However, I do want to remind you that the order of reference of this committee is limited to the reports of the Auditor General and the Public Accounts of Canada. The focus is on economy, efficiency, and effectiveness in the administration of

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108.(3) du Règlement, le comité reprend son étude des paragraphes 1.168 à 1.184 du rapport annuel de 1989 du vérificateur général ainsi que ses rapports annuels précédents ayant trait à la réforme de la fonction publique.

Avant d'appeler nos témoins, je me permettrai tout d'abord quelques commentaires. Premièrement, je voudrais souhaiter la bienvenue aux représentants des deux syndicats de la fonction publique qui comparaissent ce matin, c'est-à-dire l'Institut professionnel de la fonction publique qui est devant nous actuellement et, plus tard, l'Association professionnelle des agents du service extérieur. Nous vous remercions pour vos mémoires qui nous sont parvenus bien avant la réunion d'aujourd'hui et qui ont été distribués à tous les membres du comité.

Je tiens à dire quelques mots à propos des objectifs de ces séances du comité. Vous savez sans doute qu'il s'agit de notre quatrième réunion au sujet des questions touchant le personnel et la réforme de la fonction publique. Nous avons eux deux rencontres avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, et une avec M. John Edwards, le responsable de Fonction publique 2000.

Le point de départ du comité était de déterminer jusqu'à quel point les agences fédérales mettent en oeuvre les recommandations des rapports que les comités déposent devant la Chambre ainsi que les recommandations du vérificateur général sur les questions importantes touchant le personnel, telles que la notation et la classification des postes.

Les données dont fait état le vérificateur général dans ses rapports à la Chambre des communes constituent le cadre directeur du comité. Dans son rapport annuel de 1989, au Chapitre 1, paragraphes 1.168 à 1.184, le vérificateur général a fourni au comité une vue d'ensemble montrant la nécessité de réformer la fonction publique d'après les résultats de la vérification exposés dans ce rapport-là ainsi que dans des rapports précédents.

Le comité est passé à la deuxième étape de ses délibérations lorsqu'il a appelé à comparaître Fonction publique 2000 comme témoin. Lorsque le premier ministre a annoncé la création de Fonction publique 2000 dans sa déclaration de décembre 1989, il se fondait effectivement sur les conclusions du vérificateur général au chapitre 1 de son rapport de 1989.

Tout cela nous amène à notre réunion d'aujourd'hui avec vous, les syndicats de la fonction publique. Nous serons heureux de connaître votre opinion sur toute la série de questions soulevées par le vérificateur général et par le comité lui-même dans leurs rapports précédents à la Chambre. Toutefois, je tiens à vous rappeler que l'ordre de renvoi de ce comité se limite aux rapports du vérificateur général et aux comptes publics du Canada. Nous nous

## [Texte]

government. The public accounts committee therefore does not focus on issues such as the design of the collective bargaining system in the Public Service, but rather puts them in the context of the Auditor General's reports. If we could all bear those guidelines in mind while we have our two meetings this morning it would be appreciated.

Our lead witness from the Professional Institute of the Public Service this morning is Iris Craig, President.

**Ms Iris Craig (President, Professional Institute of the Public Service of Canada):** Thank you very much, Mr. Chairman. With me are Walter Walling, vice-president of the Professional Institute; Joe Pelisek, a member of our board of directors and a commerce officer; Doug Heath, chairman of our commerce group.

**The Chairman:** This morning we did receive in addition, for the first time, an opening statement of yours to the Standing Committee on Public Accounts from the Professional Institute of the Public Service of Canada on Public Service 2000. Because it has just been delivered, I wonder if you would not want to go through it with us before we start our questioning.

**Ms Craig:** Thank you for inviting us to be here before your committee today. The Professional Institute of the Public Service of Canada welcomes your interest in Public Service reform.

We urge you to make further inquiries into Public Service 2000. Although this initiative is not well known outside of Ottawa, we believe it is one that touches every Canadian. Every one of your constituents is affected in one way or another by the performance of the federal Public Service.

• 0940

We know the federal Public Service should be reformed. It is not our role to protect the status quo. Our members understand better than many Canadians that there is much room for improvement. Every day they see inefficiency and overmanagement in the system. That management system should, indeed, be reformed. Reform is essential if Canadians are to receive better service. Our members who serve the public want to improve the quality of service they provide.

The question is whether Public Service 2000 will see the solution by giving more authority to senior managers in an already autocratic structure or by improving the morale of the Public Service which will lead to more productivity and innovation.

We feel the Public Service reform is too important to be left to a selected group. At the moment, Public Service 2000 is being run exclusively by a club of senior mandarins in Ottawa. John Edwards, the manager of Public Service 2000, said that it is an unabashedly management-driven exercise. Senior managers exercise complete control over input, process and any resulting recommendations.

## [Traduction]

concentrons sur l'aspect économique, l'efficience et l'efficacité de l'administration gouvernementale. Le Comité des comptes publics ne peut donc pas se pencher sur des questions telles que la structure du système de négociation collective dans la fonction publique, mais situera plutôt ces questions dans le contexte des rapports du vérificateur général. Nous vous serions reconnaissants de garder ces principes bien en tête lors de nos deux réunions de ce matin.

Notre témoin principal représentant l'Institut professionnel de la fonction publique est sa présidente, Mme Iris Craig.

**Mme Iris Craig (présidente, Institut professionnel de la fonction publique du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Walter Walling, vice-président de l'Institut professionnel; Joe Pelisek, membre de notre conseil d'administration et agent de commerce, et M. Doug Heath, président de notre groupe commerce.

**Le président:** Nous avons de plus reçu pour la première fois ce matin une déclaration liminaire de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada au Comité permanent des comptes publics concernant Fonction publique 2000. Puisque cette déclaration vient d'être livrée, vous voudrez peut-être nous en parler un peu avant de passer aux questions.

**Mme Craig:** Nous tenons tout d'abord à vous remercier de nous avoir invités à nous présenter devant votre comité. L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada est heureux de constater l'intérêt que vous portez à la réforme de la fonction publique.

Nous vous invitons à vous pencher plus avant sur le projet Fonction publique 2000. Bien que ce dernier ne soit pas bien connu à l'extérieur d'Ottawa, nous pensons qu'il touche tous les Canadiens. Chacun de vos électeurs est concerné, d'une façon ou d'une autre, par le rendement de la fonction publique fédérale.

Nous sommes conscients du fait que la fonction publique fédérale doit être réformée et que nous n'avons pas pour rôle de protéger le statu quo. Nos membres comprennent mieux que bon nombre de Canadiens qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations. Ils s'aperçoivent tous les jours de l'inefficacité et de la surgestion du système, et c'est ce système de gestion même qui devrait être réformé. Une réforme est essentielle si l'on veut que les Canadiens reçoivent de meilleurs services. Nos membres, qui sont au service du public, veulent améliorer la qualité des services.

La question est la suivante: la solution offerte par le projet Fonction publique 2000 sera-t-elle de donner davantage de pouvoirs aux cadres supérieurs ou d'augmenter la productivité et l'innovation au sein d'une fonction publique démoralisée?

Nous sommes d'avis que la réforme de la fonction publique est beaucoup trop importante pour être laissée entre les mains d'un groupe déterminé. À l'heure actuelle, le projet Fonction publique 2000 est entièrement administré par un club de hauts fonctionnaires à Ottawa. John Edwards, gestionnaire du projet Fonction publique 2000, a d'ailleurs déclaré qu'il s'agit «d'un projet dont l'initiative revient entièrement à la direction». Les hauts fonctionnaires exercent un contrôle complet sur les données, le processus et les recommandations qui en résultent.

*[Text]*

Process is important because it sets the tone and the perception. It certainly has an enormous bearing on the results. Everyone knows that to bring about true change you must involve the people affected. That is just not happening. From our point of view, this is totally unacceptable.

Management alone should not draft legislation, hand it to the government to be pushed through Parliament, and present it to government employees and the people of Canada as an accomplished fact. Indeed, no single party should have such complete discretion. It would be ludicrous to imagine that Public Service unions would be given exclusive responsibility to redraft the legislation governing the federal Public Service. Why, then, should management enjoy this prerogative?

The senior managers of the task forces say they must have the senior executive on side in order for the exercise to succeed. Our question is why this rules out everyone else from being fully informed and involved. This reveals a profound lack of trust.

Mr. Edwards said that we know the problems, we are capable of finding the solutions, and perhaps most important, we will be around to inculcate the changes into the Public Service. With respect, if this impressive line-up of deputy ministers and assistant deputy ministers knows the problems, the question is why the very persons who created the problems have been selected to solve these problems.

To be sure there has been some measure of consultation we have been meeting with the Public Service 2000 Task Forces. However, consultation under Public Service 2000 has been a monologue in which we make representations but receive little or no response.

The task forces tell us that they have not formed their ideas yet, that they are in a learning mode. There has not been an exchange of views that could build towards consensus. For the most part, employee representatives are not told what is being considered in the way of recommendations. This tells us that they are not going to share the information. They are just going to announce their decisions when they are ready.

Indeed, we fear the consultation process has been largely cosmetic. Let me cite one example. On April 30 the President of the Treasury Board issued an interim report from Public Service 2000. Among the recommendations was the suggestion that managers be given increased authority to hire temporary workers under contracts of up to 20 weeks without seeking approval from higher authorities. Mr. de Crotet promised that this change would be discussed with the Public

*[Translation]*

Le processus est important parce qu'il donne le ton et influe sur la perception, ce qui a un effet énorme sur les résultats. Chacun sait qu'il faut la participation des personnes visées pour en arriver à de vrais changements, ce qui n'est pas le cas en ce moment. Selon nous, cette situation est absolument inacceptable.

La direction ne devrait pas être autorisée à rédiger seuls les textes de loi, à les remettre au gouvernement pour leur adoption par le Parlement et à mettre les employés du gouvernement et la population du Canada devant un fait accompli. En fait, aucun intervenant, quel qu'il soit, ne devrait avoir un si grand pouvoir discrétionnaire. Peut-on imaginer que les syndicats de la fonction publique pourraient avoir la responsabilité exclusive de réécrire les textes de loi qui régissent la fonction publique fédérale? Pourquoi la direction aurait-elle cette prérogative?

Les cadres supérieurs des groupes de travail affirment qu'ils doivent avoir l'appui de la direction supérieure pour assurer le succès du projet. Notre question à cet égard est la suivante: pourquoi les autres intervenants ne pourraient-ils pas également être informés ou participer? Cette attitude témoigne d'un grand manque de confiance à notre égard.

M. Edwards a déclaré qu'ils connaissaient les problèmes, qu'ils étaient en mesure de trouver des solutions et surtout qu'ils sont présents pour mettre en œuvre ces changements dans la fonction publique. Sans vouloir le contredire, si ce regroupement important de sous-ministres et de sous-ministres adjoints «connaissent les problèmes», la question qui vient à l'esprit est la suivante: pourquoi les personnes qui sont à la source de ces problèmes devraient-elles être choisies pour en trouver la solution?

Il est vrai que des consultations ont eu lieu et que nous avons eu des rencontres avec les groupes de travail de Fonction publique 2000. Toutefois, ces consultations ont pris la forme de monologues au cours desquels nous avons fait certaines observations, mais reçu peu de réponse, voire aucune.

Les groupes de travail soutiennent qu'ils n'ont pas encore formé d'opinion et qu'ils en sont à l'étape de l'étude des données. Il n'y a eu aucun échange de points de vue qui aurait pu mener à un consensus. La plupart du temps, les représentants du syndicat ne savent pas quelles recommandations sont retenues. Ce qui nous porte à croire qu'ils ne nous donneront aucune information et qu'ils se contenteront d'annoncer leurs décisions quand ils seront prêts à le faire.

En effet, nous craignons que le processus de consultation n'ait été qu'une formalité. Je vous donne un exemple. Le 30 avril dernier, le président du Conseil du Trésor a publié un rapport intérimaire sur Fonction publique 2000 qui contenait notamment une proposition visant à donner aux gestionnaires davantage de pouvoirs pour embaucher des employés temporaires à contrat pour des périodes pouvant aller jusqu'à 20 semaines sans autre autorisation de la part de cadres

## [Texte]

Service unions. Unfortunately, I had already received a letter from Treasury Board officials the previous week informing me that this decision had been taken and the change implemented. Although apologies were extended, this kind of manipulation undermines our confidence in Public Service 2000.

## • 0945

Neither are we pleased by the way this initiative has been presented to your committee by previous witnesses. For example, Mr. Edwards told this committee on March 29:

We have exchanged written correspondence with the main unions, who are throwing their support behind Public Service 2000, albeit with some concern about the process.

As you can appreciate from our testimony, Mr. Edwards' claim of support is misleading.

We were also surprised and dismayed by some of the comments of the Auditor General, Kenneth Dye. He was before the committee on March 22, citing the need to overhaul the legislation governing the Public Service. Mr. Dye said Public Service reform fails in part because "there is perhaps not enough political will to take on the unions".

That is ridiculous and outrageous. We are proponents of Public Service reform. We have submitted detailed proposals for legislative change to this committee. However, if Mr. Dye wants to kill Public Service reform, all he has to do is continue to make irresponsible statements that will alienate the stakeholders in this process.

We want Public Service reform to succeed. However, we do not want changes that merely erode employee rights in order to give management more latitude. That is where this committee can play a crucial role. It has been said that legislation is only 10% of Public Service 2000, but it is legislation that will have the most profound effect on our members who will live with the law for another 20 years. We need to get it right this time. This committee can help. It can make further inquiries, hear all interested parties and ensure that any legislation enjoys the support of all concerned. That is the best way to ensure that Public Service reform succeeds.

A responsible Parliament must act as an independent body to which all interested parties can direct their recommendations. Members of Parliament must use their own independent judgment to decide which recommendations from which group should be accepted. Parliament, not the Privy Council or senior mandarins, should be the vehicle of change in the Public Service reform. Parliament should decide what best serves all Canadians. The Privy Council Office serves Parliament, not the other way around.

## [Traduction]

supérieurs. M. de Cotret a promis que ce changement ferait l'objet de discussions avec les syndicats de la fonction publique. Malheureusement, au même moment, j'avais déjà en main une lettre provenant des fonctionnaires du Conseil du Trésor m'informant que cette décision avait été prise et que le changement en question avait déjà été mis en oeuvre. Malgré les excuses qu'on nous a faites, ce genre de manipulation ne peut que diminuer notre confiance dans le projet Fonction publique 2000.

## • 0945

Nous ne sommes pas heureux non plus de la façon dont ce projet a été présenté à votre comité par les témoins. Par exemple, M. John Edwards a déclaré au comité le 29 mars dernier:

Nous avons eu un échange de correspondance avec les principaux syndicats qui assurent Fonction publique 2000 de leur soutien, malgré certaines préoccupations quant au processus.

Comme vous pouvez le constater d'après notre témoignage, la déclaration de M. Edwards est plutôt trompeuse.

Nous avons également été surpris et consternés par certaines des déclarations du vérificateur général, Kenneth Dye, qui a parlé devant votre comité, le 22 mars dernier, de la nécessité d'entamer une refonte des textes de loi qui régissent la fonction publique fédérale. M. Dye a dit que les réformes de la fonction publique ont échoué car «il manque peut-être de volonté politique pour affronter les syndicats».

Ces propos sont ridicules et scandaleux. Nous sommes partisans de la réforme de la fonction publique, et nous avons présenté des propositions détaillées de modifications législatives devant le comité. Toutefois, si M. Dye tient à étouffer la réforme de la fonction publique, il n'a qu'à continuer à tenir des propos aussi irresponsables qui ne pourront qu'aliéner toutes les parties prenantes de ce processus.

Nous voulons que la réforme de la fonction publique réussisse. Toutefois, nous ne voulons pas de changements qui ne feraient que miner les droits des employés et qui donneraient davantage de souplesse à la direction. C'est à ce niveau que ce comité peut jouer un rôle important. On dit que les textes de loi ne représentent que 10 p. 100 de Fonction publique 2000, mais ce sont ces textes de loi qui auront les répercussions les plus profondes sur nos membres, car ils y seront assujettis pour les 20 prochaines années. Nous devons réussir cette fois et votre comité peut contribuer à cette réussite. Il peut se procurer de l'information supplémentaire, entendre toutes les parties intéressées et veiller à ce que les textes de loi soient acceptés par toutes les parties visées. C'est le meilleur moyen d'assurer le succès de la réforme de la fonction publique.

Un Parlement responsable doit agir en tant qu'organisme indépendant auquel toutes les parties intéressées peuvent adresser leurs recommandations. Les députés doivent utiliser leur jugement indépendant pour déterminer quelles recommandations ils devraient accepter. C'est au Parlement, et non pas au Conseil privé ou encore aux «mandarins» de décider des changements dans le cadre d'une réforme de la fonction publique. C'est encore au Parlement de décider ce qui convient le mieux à tous les Canadiens. N'oublions pas que le bureau du Conseil privé est au service du Parlement et non pas l'inverse.

## [Text]

We have been told that Public Service 2000's recommendations will be ready in late June. We are told by Mr. Edwards that this short timeframe is dictated to by the political agenda for the rest of the government's mandate. However, we would like the opportunity to comment on these recommendations before they are carved in stone. We would especially appreciate the opportunity to return to this committee to address the specific recommendations of Public Service 2000 once they have been made public and once we are in a position to know where this mandate is going.

Thank you very much. We would be pleased to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, Ms Craig. I will call upon Mr. Bellemare as the first questioner this morning.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Madame Craig, je vous félicite pour ce bon rapport. Je comprends vos inquiétudes concernant le Conseil privé et le Conseil du Trésor. Comme le président nous l'a rappelé dès le début, notre mandat consiste à étudier l'aspect économique, l'efficacité et l'efficience de la Fonction publique. D'après les témoignages que l'on a entendus, il nous semble que les gestionnaires vont maintenant avoir le pouvoir de faire les changements appropriés et seront maîtres, en matière d'administration de leur service, dans leur secteur.

• 0950

J'ai l'impression qu'il y a un risque de voir la Commission de la Fonction publique, qui est le modérateur des règles du jeu, du *fair play* dans la nomination des gens à différents postes, j'ai nettement l'impression, dis-je, que cette Commission de la Fonction publique courre le risque de disparaître. Elle va au moins perdre beaucoup de poids et d'autorité. Le Conseil du Trésor et le Conseil privé deviendraient alors l'autorité suprême, tandis que les employés seraient alors contrôlés par les gestionnaires intermédiaires. Que pensez-vous de mes appréhensions en tenant compte du contexte efficience, efficacité et économique?

**M. Walter Walling (vice-président, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada):** Cet aspect-là, à savoir l'abolition de la Commission de la Fonction publique, ne nous a pas encore apparu évident. Toutefois, pendant qu'on parle de la Commission de la Fonction publique, celle-ci, au cours des années, a laissé aller beaucoup de ses pouvoirs. Mais nous croyons que le rôle qu'elle devait jouer, ce rôle de chien de garde quant aux décisions de dotations, elle l'a abandonné au Conseil du Trésor, ou en déléguant son autorité.

Si vous nous demandez si nous sommes de fervents «supporteurs» de la Commission de la Fonction publique, telle qu'elle est aujourd'hui, on vous dirait qu'on a certaines réserves. Par contre, si votre préoccupation c'est de savoir s'il devrait y avoir un forum quelconque pour s'assurer que le principe du mérite est respecté, nous sommes d'accord avec vous là-dessus. Effectivement, il faut avoir une agence quelconque avec un esprit neutre et qui garde les nominations loin de la partisannerie d'où qu'elle vienne.

## [Translation]

On a dit que les recommandations de Fonction publique 2000 seraient prêtes à la fin juin. M. Edwards nous a expliqué qu'un bref délai s'imposait en raison des projets politiques du gouvernement pour la fin de son mandat. Toutefois, nous voulons avoir la possibilité de faire des commentaires sur ces recommandations avant qu'elles ne soient coulées dans le béton. Nous voulons surtout avoir la possibilité de comparaître à nouveau devant le comité pour discuter de certaines recommandations faites par Fonction publique 2000 lorsqu'elles seront connues et lorsque nous aurons une meilleure idée du programme du gouvernement pour la fin de son mandat.

Merci beaucoup. Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Merci, madame Craig. Je demanderais à M. Bellemare de commencer le premier tour de questions ce matin.

**M. Bellemare (Carleton—Gloucester):** Mrs. Craig, I wish to congratulate you for this very good report. I understand your concerns about the Privy Council and Treasury Board. As the Chairman reminded us earlier, our mandate is to examine the economy, efficiency and effectiveness of the public service. According to the testimony we have heard, it would seem that managers will now have the power to make appropriate changes and will have administrative mastery over their sections or divisions.

I get the distinct impression that the Public Service Commission, which is the moderator of fair play in the appointment of people to various positions, is at risk of disappearing completely. It will at least lose a lot of its weight and authority. Treasury Board and the Privy Council would become the supreme authority while employees would be controlled by middle management. What are your views about my apprehensions, taking into account the context of efficiency, effectiveness and economy?

**M. Walter Walling (Vice-President, Professional Institute of the Public Service of Canada):** That aspect, namely the abolition of the Public Service Commission, is not clear cut to us yet. However, when you talk about the Public Service Commission, it has clearly let go of many of its powers over the years. We feel that it has abandoned its rightful role as watch-dog over staffing decisions to Treasury Board or to others by delegating its authority.

If you are asking us whether we are fervent supporters of the Public Service Commission as it exists today, we would have to say that we have some reservations. However, if your concern is to find out whether there should be some kind of forum to ensure respect for the merit principle, we agree with you there. Indeed, there must be some agency that remains neutral and that ensures that appointments are non-partisan, regardless of where they come from.

## [Texte]

Quoique son rôle était très important, compte tenu des us et coutumes selon lesquelles elle a fonctionné ces dernières années, je pense que la Commission a abandonné beaucoup de ses pouvoirs et qu'elle ne représente pas aujourd'hui le forum idéal pour jouer son rôle de chien de garde.

**M. Bellemare:** Je vois la Commission de la Fonction publique comme l'organisme qui surveille, comme vous le dites, le mérite des promotions, des emplois et de l'embauche. Vous dites qu'elle a abandonné cela; vous n'avez pas dit «librement» mais c'était implicite dans votre propos. Ce ne serait pas plutôt le Conseil privé et le Conseil du Trésor qui la restreignent, sans que le public—et quand je dis le public, il s'agit de vous qui êtes le public le plus intéressé—sache que les décisions se prennent à huis clos?

**M. Walling:** Je ne peux pas parler pour le Conseil du Trésor, remarquez bien, au sujet des restrictions qu'il peut imposer à la Commission de la Fonction publique; on ne nous invite pas à leurs réunions. Mais il n'y a qu'à regarder l'utilisation du décret d'exclusion qui avait comme fonction principale de favoriser la sous-représentation de certains groupes de minorité visible. Or, ce décret d'exclusion est utilisé aujourd'hui comme un bon *rubber stamp* à gauche et à droite.

Nous pensons que la Commission aurait dû être beaucoup plus prudente en approuvant ce décret-là.

**M. Bellemare:** De prime abord, la personne de la rue va dire: Qui mène l'opération? Est-ce que ce sont les gestionnaires, ou le bureau de direction qui est le gouvernement? Vous avez parlé du Parlement. J'ai plutôt l'impression que c'est le gouvernement qui mène et non pas le Parlement, et ce à cause de leur nombre pour contrôler. Même au sein du Parti progressiste conservateur, il y a un *inner group*, un groupe des priorités, et ce sont eux en fin de compte qui imposent les idées.

• 0955

J'ai l'impression comme nouveau député, qu'il y a deux groupes de fonctionnaires supérieurs: le groupe qui est employé par la Fonction publique en général, et le groupe qui est engagé et employé par le Bureau du premier ministre pour être les «petits dictateurs», en somme, de la pensée.

Il faut toujours revenir aux principes de base qui guident ce Comité-ci: l'efficacité, l'efficience et l'économie. Si les décisions sont prises au *board of directors* qui est le Cabinet ou le Conseil privé, ou encore le Conseil du Trésor, est-ce que c'est comparable, d'après vous, à une immense compagnie comme AT&T aux Etats-Unis, où ce ne sont pas les spécialistes qui travaillent pour AT&T qui décident de la nouvelle méthode de gestion et d'embauche, mais bien le bureau administratif de la compagnie? Car c'est l'impression que l'on a dans le public à l'extérieur de la Capitale, particulièrement dans l'Ouest ou dans l'Est du pays. Avez-vous des commentaires à faire sur ce point? Il serait important de développer cette perception-là pour que le public soit au courant des réalités.

**M. Walling:** Je suis d'accord avec vous au sujet de cette perception que l'on se fait de la manière dont cela se passe, que ce soit dans une grande multinationale ou au niveau d'un gouvernement. Les têtes visées sont tout le temps la haute

## [Traduction]

Although its role was very important, given the way it has operated over the past few years, I believe that the Commission has abandoned many of its powers and that it no longer represents the ideal forum to play its role as watch-dog.

**Mr. Bellemare:** I see the Public Service Commission as an organization that monitors the merit principle in promotions, employment and recruitment. You are suggesting that it has abandoned that; you did not say "freely", but that was implicit in what you said. Is it not in fact the Privy Council and Treasury Board that are restricting the Public Service Commission without the public being aware that these decisions are made behind closed doors? When I say public, I am talking about you who are most directly concerned.

**Mr. Walling:** I cannot speak on behalf of Treasury Board with regard to the restrictions that it seeks to impose on the Public Service Commission. We are not invited to that type of meeting. But you only have to look at the use of exclusion approval orders, the main function of which was to promote certain under-represented visible minority groups. Nowadays, the exclusion approval order is used as a rubber stamp, any which way.

We feel that the Commission should have been much more cautious in approving those orders.

**Mr. Bellemare:** At first glance, the person on the street will say: Who is running the show? Is it the managers, or the Board of Directors, that is, the government? You mentioned Parliament. I get the impression that it is the government that is running things and not Parliament because they have the numbers they need to control things. Even within the Progressive Conservative Party, there is an inner group, a priorities group, and in the final analysis, those are the people who impose their own ideas.

As a new MP, I get the impression that there are two groups of senior officials: The group that is employed by the Public Service in general, and the group that is hired, and employed by the Prime Minister's Office to be little dictators.

We must come back to the basic principles guiding this Committee: efficiency, effectiveness and economy. If the decisions are made by the Board of Directors constituted by Cabinet, the Privy Council or Treasury Board, is this comparable in your opinion to a huge corporation such as AT&T in the United States, where new hiring and management methods are not determined by experts who work for AT&T but by the company's Board of Directors? Because that is the impression the public gets outside the National Capital Region, particularly in the western provinces or in eastern Canada. Do you have any comments on that point? It would be important to develop that perception so that the public can be aware of what is really going on.

**Mr. Walling:** I agree with you about this perception there is about how things get done, be it in a large multinational or in government. The decision-makers are always senior management, no matter where you are. If we

## [Text]

direction, peu importe dans quel forum vous êtes. Si on se ramène à Fonction publique 2000, c'est effectivement l'image qui est projetée. D'ailleurs, si vous regardez les discours tenus par M. Tellier ou par M. Edwards, on dit bien que c'est un exercice de la haute direction.

Donc, si on veut être efficace et efficient dans la livraison de services au public canadien, je pense que dans cet exercice-là, on oublie un petit peu le public canadien lui-même et vous aussi, les parlementaires, car vous êtes censés avoir un oeil là-dessus. Au point de vue efficacité et efficience! Il y a une cinquantaine ou une soixantaine de personnes qui pensent, qui possèdent la vérité de La Palice sur toute l'opération de la Fonction publique, qui prennent toutes les décisions sans aller en profondeur, sans aller voir à la basse les gens qui vont livrer les services au peuple canadien. Bref! En première ligne, ce sont des gens qui transigent avec le peuple sur une base régulière. Personnellement, ça fait 25 ans que je suis dans la Fonction publique. Je peux avoir toute sorte d'*input* sur les décisions qui peuvent se prendre à un très petit niveau. Mais au bout de la ligne, quand les directives nous arrivent du Conseil du Trésor, ou qu'elles arrivent du bureau de mon ministre ou de mon sous-ministre, je n'ai pas le choix, car il faut que je les livre. Et c'est cela le service que je donne aux Canadiens.

Dans cet exercice-là, si on veut être efficace et efficient, et si on veut faire changer la Fonction publique pour l'amener à être plus productive et plus professionnelle, je pense qu'il faut impliquer les gens de la première ligne qui eux, sur une base régulière, sont en contact avec les gens qui reçoivent les services, c'est-à-dire le peuple canadien. A ce niveau-là, et selon moi, ce n'est pas ce qui se passe en ce moment.

**Mr. Bellemare:** Mrs. Craig, I like your style when you speak in public and the presentations you have made in past years, to which I have listened carefully.

My observation as a Member of Parliament has always been to stick to efficiency, effectiveness and economy, because that is our bag; we cannot think of much else. It appears that the present government is shifting the authority from *la Fonction publique* to the departments. We are totally in debt for so many billions of dollars. It could be \$350 billion, \$450 billion or \$400 billion. Therefore, we have to make cuts everywhere.

If we look at the *Fonction publique*, let us shift the philosophy to that of a Conservative mind where *Fonction publique*. . . Let us contract out everything we can; therefore, it is more efficient. In other words, if you have 250,000 employees in the Public Service, let us try to cut that down and be more efficient.

• 1000

What I have seen as a process, rightly or wrongly, is that whenever they have an opportunity, through attrition or whatever, more and more the permanent employees become term employees. Then it shifts to contracting out. Even term jobs become "jobbed out". Private companies are formed. Whether the companies are formed by people in the Ottawa region or elsewhere, I have noted people from the federal service leaving, buying the equipment, and setting up shop.

## [Translation]

come back to Public Service 2000, that is indeed the image that is projected. In fact, if you look at the speeches given by Mr. Tellier or by Mr. Edwards, you clearly see that this is a senior management exercise.

Therefore, if we want to be effective and efficient in the delivery of services to the Canadian public, I think that this exercise is forgetting about the Canadian public itself and about you, Parliamentarians, because you are supposed to have some regard over this from the point of view of efficiency and effectiveness! There is a group of 50 or 60 people who think that they hold the ultimate truth over the entire Public Service operation, who make all the decisions without looking at things in depth, without consulting the grass-roots people who deliver services to the Canadian public. Yet, the front lines are the people who deal with the public on a regular basis. I myself have been a public servant for 25 years. I may have all kinds of input into decisions that are made at a very low level. But in the final analysis, when directives come from Treasury Board or from my minister's or deputy minister's office, I have no choice, because I have to deliver them. That is the service I provide to Canadians.

In this exercise, if we want to be effective and efficient, and if we want to change the Public Service to make it more productive and more professional, I think that we have to involve the front-line people who come in regular contact with the public that is receiving the service, that is, the Canadian people. In my opinion, that is not being done right now.

**M. Bellemare:** Madame Craig, j'apprécie beaucoup votre style lorsque vous parlez en public ainsi que les présentations que vous avez faites au cours des années et que j'ai écoutées avec beaucoup d'attention.

En tant que député, j'ai observé que nous nous confions à l'efficience, à l'efficacité et à l'économie, parce que c'est ce que nous connaissons; nous passons rarement à autre chose. Il appert que ce gouvernement est en train de déplacer l'autorité de la Commission de la fonction publique vers les ministères. Nous sommes endettés de plusieurs milliards de dollars. Ce pourrait être 350 milliards de dollars, 450 milliards de dollars ou 400 milliards de dollars. Or, il faut couper partout.

Exammons la fonction publique du point de vue d'un conservateur qui croit que la fonction publique. . . Procédons par marché de services partout où c'est possible; c'est plus efficace. En d'autres mots, s'il y a 250,000 employés dans la fonction publique, essayons de réduire ce nombre et soyons plus efficaces.

Ce que j'ai constaté, à tort ou à raison, c'est que par les départs ou autres, de plus en plus d'employés permanents deviennent des employés pour une période déterminée. Ils deviennent ensuite contractuels. Même les emplois pour une période déterminée disparaissent. Des sociétés privées se constituent. Qu'elles se constituent par des gens de la région d'Ottawa ou d'ailleurs, j'ai remarqué que des fonctionnaires fédéraux s'en vont, achètent du matériel et montent leur propre affaire.

**[Texte]**

There is a shift in the administration of the Public Service, in my mind. The question would be: is that more efficient? Is it more effective? Is it more economical? I would of course add: is it fair towards the employee? There is a risk when I add the word "fair", because then the union mind comes in and you get on the defensive. However, we are here for *le plus grand bien du Canada*, so we will talk about the big principles.

**Ms Craig:** I suggest to you it is not more efficient and it is not as effective. I think you are talking about the privatization and the contracting out, and I think it is just a different line in the budget. It is a different expense and in many cases it is a greater expense. It can be proven that it is costing more for the government to do this than to do it with their own employees, whom they have trained and who have, over the years, perfected the process.

We agree there are some places where it can be done, but the wholesale way it is being done, without an overall plan and a look at what the future really would be in relation to the cost effectiveness, we feel, is not cost effective. You would only have to look carefully at the budget and ask the questions in the House. We have not been able to get an answer about the actual contracting-out costs.

I would suggest to you that the costs of the things they put out to the private sector and have the private sector do are much more significant. They are also not as effective.

**Mr. Bellemare:** Quantitatively, is it possible to answer that question, that actual contracting out is more costly? Can we do that?

**Ms Craig:** I would think, as Members of Parliament, when the estimates are placed in the House, with the properly developed questions, you could find out what it actually costs to contract out certain services. What it has cost to privatize something like the National Research Council you will of course never know, because it in the future when the research is not being done and the development has not been accomplished that we will begin to pay the price. While you can see bottom-line figures in some cases, in a great deal of cases it will not be known until the future when we do not have the products to sell in our free trade economy.

**The Chairman:** The members of this committee have had something to say about the make-up of the estimates, because I think it is incorrect to say that you can get a lot of information from the estimates. Let me say that we have concluded in this committee that there is a lot of information you cannot get from the estimates.

In fairness to all Members of Parliament, I would have to defend them by saying we would be doing them a service in this committee if we asked for a more refined process of presenting the estimates so that we could in fact get at this information.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Welcome to the committee, members of PIPS.

**[Traduction]**

À mon avis, il y a un déplacement de l'administration de la fonction publique. Il faut se demander si c'est plus rentable, si c'est plus efficace, si c'est plus économique? Évidemment, aussi, si c'est plus juste pour les employés? Ce terme «juste» présente évidemment un risque car on pense toujours syndicat et on se met sur la défensive. Toutefois, nous sommes ici pour «le plus grand bien du Canada» et nous nous en tiendrons donc aux grands principes.

**Mme Craig:** Je crois que c'est plus rentable mais pas aussi efficace. Vous parlez de la privatisation et des travaux effectués à contrat et je vous dis que c'est simplement indiqué différemment dans le budget. C'est une dépense différente et, dans bien des cas, cela coûte plus cher. On peut prouver qu'il coûte plus cher au gouvernement de donner ce travail à contrat que de le faire faire par ses propres employés qu'il a formés et qui, au fur et à mesure des années, ont perfectionné le processus.

Nous convenons que dans certains cas c'est possible, mais généraliser la chose comme cela, sans un plan général et sans considérer si ce serait réellement rentable à long terme, ne nous semble pas très judicieux. Il vous suffirait d'examiner attentivement le budget et de poser ces questions à la Chambre. Nous n'avons pas réussi à obtenir une réponse sur les coûts réels de ce travail fait à contrat.

Ce qui est fait par le secteur privé coûte beaucoup plus cher. Cela n'est pas non plus aussi efficace.

**M. Bellemare:** Quantitativement, est-il possible de répondre à cette question, au fait que le travail donné à contrat coûte plus cher?

**Mme Craig:** Je pense que vous députés, lorsque le budget est déposé à la Chambre, pourriez en posant les questions voulues obtenir le coût réel des services maintenant confiés à contrat. Vous ne saurez évidemment jamais ce qu'il en a coûté de privatiser quelque chose comme le Conseil national de recherches car on ne le saura que plus tard, lorsque la recherche ne sera pas effectuée et que cela ne donnera lieu à aucun développement. Même si vous en voyez des résultats dans certains cas, dans beaucoup d'autres cas, on ne le saura que plus tard lorsque l'on n'aura pas les produits à vendre dans un contexte de libre-échange.

**Le président:** Les membres du comité ont déjà fait quelques commentaires quant à la présentation du budget des dépenses car je ne pense pas qu'il soit vrai que l'on puisse tirer beaucoup d'information de ces documents. Nous avons conclu au contraire qu'il y a des tas de choses que l'on ne peut en tirer.

Je crois que nous aiderions beaucoup tous les députés si notre comité demandait que les budgets soient présentés de façon plus précise afin que nous puissions vraiment obtenir ce genre de renseignements.

**Mr. Whittaker (Okanagan—Similkameen—Merritt):** Bienvenue au comité aux membres de l'IPFP.

## [Text]

In listening to Public Service 2000, I got the idea that this exercise was needed, that it was to get at what they saw as a morale problem within the Public Service as a whole, and whereby they wanted to assure that there was more effective management. Is that the way you see the exercise of Public Service 2000?

## [Translation]

Lorsque j'ai entendu parler de Fonction publique 2,000, j'ai eu l'impression que cet exercice était nécessaire, qu'il s'agissait d'attaquer un problème de moral qui frappe l'ensemble de la fonction publique et de trouver comment gérer les affaires de l'État plus efficacement. Est-ce ainsi que vous concevez Fonction publique 2,000?

• 1005

**Ms Craig:** Yes. I think Public Service 2000 was badly needed. I think that morale in the Public Service is the lowest in history. I think periods of downsizing and what has been going on throughout the government are absolutely demoralizing to the employees. I think the fact the government was prepared to bear in on the program and to look at what is going on in the Public Service was a welcomed thing by the public servants, but not the way it has been going, because they are not involved. We are waiting for the next shoe to fall. As a matter of fact, no shoes have fallen yet.

**Mr. Whittaker:** Let us talk about this morale problem. From your perspective, can you tell us as a committee some of the things that you see have caused this lack of morale? I assume the lack of morale has also caused some of the problems with effectiveness and efficiency within the job classifications, etc. Can we get an idea of your idea of where some of the problems arise? You have alluded to one in the downsizing. Perhaps we can have an expansion on that.

**Mr. Douglas Heath (Member, Task Force on Public Service 2000, Professional Institute of the Public Service of Canada):** I will take a stab at answering that question. I think to resolve the problem of the poor morale in the bureaucracy you have to correct the structure that is there now. You have a very autocratic structure.

If you want to get a good idea of where we stand today, I would highly recommend the committee members read *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector* by Dr. David Zussman, with co-author Jak Jabes. It is based on surveys he has done on the management within the Public Service. I think he reviews it for the government every couple of years. From that information he has written this book. I must say, having been the chairman of the CO community, a group of 2,000 professionals, the things he outlines here are pretty well on the mark.

It shows, as I say again, a very autocratic system, layers and layers of management which are stifling innovation and productivity of the employees. What astounds me more is that here they are asking for more autonomy, saying they have the answer, but from past experience they have not.

This contains a wealth of information. When you take a look at one of the tables that was produced by Dr. Zussman on organizational orientation towards employees, it tells you how concerned they are about the people who work

**Mme Craig:** Oui. Je crois que Fonction publique 2000 était très nécessaire. Le moral n'a jamais été aussi bas au sein de la Fonction publique. Les périodes où l'on coupe les effectifs, où l'administration évolue comme on l'a vu ces dernières années, sont tout à fait démoralisantes pour les employés. Le fait que le gouvernement se soit déclaré disposé à participer à ce programme et à examiner ce qui se passe dans l'administration a été bien accueilli par les fonctionnaires mais ils n'apprécient pas beaucoup la façon dont cela se passe puisqu'ils ne sont pas invités à participer à cet exercice. Nous attendons la prochaine étape et devons constater qu'en fait il ne s'est encore rien passé.

**Mr. Whittaker:** Parlons un peu de ce problème de morale. De votre point de vue, pourriez-vous nous dire quels sont certains des facteurs qui sont à l'origine de cette démorisation? Je suppose que celle-ci est également à l'origine de certains des problèmes d'efficacité et de rentabilité dans les différentes catégories d'emploi, etc. Pourriez-vous nous dire d'où viennent à votre avis ces problèmes? Vous avez fait allusion aux coupures de personnel. Peut-être pourriez-vous nous préciser ce que vous voulez dire?

**M. Douglas Heath (Membre, Groupe d'étude, Fonction publique 2000, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada):** Je vais essayé de répondre. Je crois que pour résoudre le problème de la démorisation générale que l'on constate dans l'administration, il faut modifier les structures. Nous avons là en effet des structures tout à fait autoritaires.

Si vous voulez une bonne idée de la situation d'aujourd'hui, je vous recommande fortement la lecture de: «The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector» de M. David Zussman, avec la collaboration de Jack Jabes. Cette étude est fondée sur des enquêtes effectuées sur la gestion de la Fonction publique. Il examine la question pour le gouvernement tous les deux ans. C'est à partir de ces renseignements qu'il a rédigé son livre. Je dois dire, ayant été président du groupe CO, qui compte quelque 2,000 membres de la catégorie professionnelle, je suis tout à fait d'accord sur ses conclusions.

Cela révèle un système très autocratique, des paliers et des paliers de cadres qui étouffent toute possibilité d'innovation et de productivité de la part des employés. Ce qui me semble encore plus ahurissant est qu'ils demandent encore plus d'autonomie, disant qu'ils ont les solutions alors que nous avons très bien qu'il n'en est rien.

Ce document contient un trésor d'information. Si vous considérez un des tableaux réalisé par M. Zussman sur l'orientation de l'organisation vis-à-vis des employés, vous comprendrez combien ils s'intéressent à ceux qui travaillent

**[Texte]**

underneath them. The average in the public sector in that area is 8.9. In the private sector it is 37.7. By the way, this will answer a question you asked before. It is a comparison of the Public Service with the private sector; they do that comparison. I assure you, gentlemen, when you read it, you will understand far better the problem that is there. It will take a lot of work to resolve it.

He is even indicating in his book that there is a very serious problem on the management level. He has not even tackled the next lower level, which is the professional people in the Public Service. He indicates down here that the SM, which is the lowest category of management, is in deep trouble. Then you have to go that next step to the professional below it. I can assure you we have done surveys and I have done surveys of my group, and the morale is very bad. It is not improving.

• 1010

Mr. Tellier was concerned several years ago and asked the departments to consider developing corporate culture for the departments. All the departments have tried, and I do not think any have succeeded because they have not put the needed effort into it. So the same management, especially at the higher levels, can really do something or come forward with ideas to increase productivity and innovation through improving morale, but I have some doubts that they can accomplish that.

**Mr. Whittaker:** We talk about morale, low morale, and some of the reasons for the latter. Can we ever achieve a structure, whether seen or unseen, by which we can have a Public Service that is reasonably happy, with a fairly high morale?

**Mr. Heath:** Yes. It is something that is changing all over the world and in the private sector, which is becoming much more involved in establishing values and corporate culture. A lot of the large companies in the United States are developing this, to the point where one is able to participate in management.

I am with Industry, Science and Technology, and we are making a real effort. My deputy minister is dedicated to trying to implement the process but is having a large battle because, as is also outlined in the brief, there are two structures. You have the top level, consisting of ADMs and DMs, then you have the next level, composed of directors and directors general. They have a different culture and that flow of information is often cut off at those levels and does not reach the employees down below.

Mr. Dye brought out the attributes of a good organization in one of his reports and he is right on. He outlines the actions that would have to be taken, and we know what they are, but it is implementing them that... You have to change that mind-set, which has always been autocratic and authoritarian in the past, and it takes a lot to change that mind-set.

**[Traduction]**

sous eux. La moyenne dans le secteur public est de 8.9. Dans le secteur privé, elle est de 37.7. Cela répondra d'ailleurs à la question de vous posiez tout à l'heure. C'est une comparaison du secteur public et du secteur privé. Je puis vous assurer que lorsque vous l'aurez lu vous comprendrez beaucoup mieux le problème. Il ne sera pas facile à résoudre.

L'auteur signale même qu'il y a un problème très grave au palier de la direction. Il n'a même pas encore examiné le palier inférieur qui est celui de la catégorie professionnelle. Il dit simplement que la catégorie SM, soit la catégorie inférieure de la direction, connaît de sérieuses difficultés. Ensuite, il faut considérer la catégorie qui vient après, à savoir la catégorie professionnelle. Je puis vous assurer que nous avons fait des sondages, que j'ai fait des sondages sur mon propre groupe et que le moral est très très bas. Il ne s'améliore pas.

•

Mr. Tellier s'en est inquiété il y a quelques années et a demandé aux ministères d'essayer de se doter d'une culture d'entreprise. Tous ont essayé mais je ne pense pas qu'aucun ait réussi parce qu'ils n'ont pas fait vraiment l'effort nécessaire. Donc, les mêmes cadres, surtout au palier supérieur, peuvent vraiment faire quelque chose pour présenter des idées, pour améliorer la productivité et l'innovation en améliorant le moral mais je doute pas mal qu'ils réussissent à améliorer le moral.

**Mr. Whittaker:** Nous parlons de moral, de démoralisation et de certaines des causes de cette démoralisation. Pourra-t-on jamais trouver une structure, visible ou invisible, qui permette à la Fonction publique d'être plus satisfaite et d'avoir meilleur moral?

**Mr. Heath:** Certainement. Cela change dans le monde entier et dans le secteur privé, qui de plus en plus s'efforce d'établir des valeurs et une culture d'entreprise. Beaucoup des grandes entreprises aux Etats-Unis se dotent d'une culture d'entreprise qui permet aux employés de participer à la direction de l'entreprise.

Je travaille à Industrie, Science et Technologie et nous faisons un véritable effort dans ce sens. Mon sous-ministre veut absolument essayer de mettre le processus en oeuvre mais a beaucoup de mal à y parvenir car, comme nous l'indiquons également dans notre mémoire, il se heurte à deux structures. D'une part, au palier supérieur, les sous-ministres adjoints et les sous-ministres, puis, au palier suivant, les directeurs et les directeurs généraux. La culture est différente entre ces deux paliers et les informations sont souvent bloquées au niveau intermédiaire si bien qu'elles ne parviennent pas aux employés des catégories inférieures.

Mr. Dye a précisé les paramètres d'une bonne organisation dans un de ses rapports et il a tout à fait raison. Il souligne les mesures qu'il faudrait prendre et nous les connaissons mais, ce qui est difficile, c'est de les mettre en oeuvre... Il faut changer un état d'esprit qui a toujours été autoritaire et autoritaire et cela est loin d'être facile.

**Mr. Whittaker:** Peut-on le changer?

## [Text]

**Mr. Heath:** Yes, if the desire to do so is there and if there is enough pressure. As I say, change is coming in the private sector. I have an article here that lists the top 100 companies in Canada, which are starting to make the changes now. Times are changing and people want a better work environment, want to enjoy what they are doing, and want recognition for their work, so this change has to come.

As you know, people all over the world want this change, and the employees and the professional people in the Public Service want it too. They want recognition of their work and interesting work to do and do not want to be interfered with by layers of management.

For example, can you imagine a CO-2 officer reporting to a CO-3 officer, reporting to an SM, reporting to a director, reporting to a director general, who reports to an ADM? That CO-2 must go through all those levels. Can you imagine what that does to the person on the lower level? It is ridiculous. So that structure does not result in very productive or innovative service from these people. That mind-set must be changed, which is a difficult task to accomplish.

**Mr. Walling:** To tie in along the same line, in response to your question as to what caused this morale problem, if you listen to the rhetoric of the last four or five years, the message being projected is that if we are to be an efficient Public Service, we will have to do more with less. Every ADM and every DM throws that concept down the line to the people delivering the service.

However, we are all familiar with the fact that a lot of cut-backs have occurred in the Public Service. At what levels were those positions abolished? They were abolished at what I would call the level at which the service is being delivered. I have not seen many directors general, ADMs or DMs on the lay-off lists, not in my books anyway.

• 1015

On the other hand, how do you make a happier work environment? I cannot speak for all the Public Service unions, but for the professionals we represent, you take pride in your work. You just do not want to do your work to pick up a pay cheque. You want to be part of the action. If you spend lots of time filling in all sorts of reports to satisfy this guy, that guy and the other guy, you are not putting the time into delivering service, creating ideas and getting the work done. We are not tied down to our pay cheques. We want to do something good for the Canadian public. We want to get our work done. We want to serve the Canadian public, and we do not want to be tied up in an overmanaged bureaucracy.

I think Mr. Tellier and Mr. Edwards have recognized it. They set up Public Service 2000. They had nine task forces. They put up a tenth. Maybe they should put up an eleventh. Let us see if we have too many ADMs and DMs and too much bureaucracy, and then we will see what results it comes up with.

## [Translation]

**M. Heath:** Oui, si on le souhaite et si les pressions sont suffisantes. Je répète que les choses évoluent dans le secteur privé. J'ai ici un article qui donne la liste des 100 plus grandes entreprises du Canada qui ont déjà commencé à opérer les changements en question. Notre époque évolue et l'on souhaite un meilleur milieu de travail, on souhaite prendre plaisir à son travail et on aimerait que l'on reconnaîsse ce que l'on fait. Il faut donc que cela arrive.

Comme vous le savez, c'est le cas dans le monde entier et les employés et professions libérales de la Fonction publique ne sont pas différents. Ils veulent qu'on reconnaîsse leur travail et ils veulent qu'on leur donne un travail intéressant à faire sans se trouver bloqués par de multiples paliers administratifs.

Par exemple, pensez qu'un CO-2 doit passer par un CO-3 qui, lui, passe par un SM qui s'adresse au directeur qui à son tour s'adresse à son directeur général, lequel présente son rapport à un sous-ministre adjoint. Le CO-2 doit passer par tous ces paliers. Pouvez-vous imaginer ce que cela représente? C'est ridicule. Cette structure ne peut pas amener ces gens à offrir un service très productif ou innovateur. Cet état d'esprit doit changer et c'est ce qui est difficile.

**M. Walling:** Dans le même ordre d'idée, en réponse à votre question sur les raisons de cette démoralisation, si vous écoutez ce que l'on nous a raconté au cours des quatre ou cinq dernières années, vous constaterez que l'on essaie de nous faire croire que, pour que la Fonction publique soit plus rentable, elle va devoir faire plus avec moins. Tous les sous-ministres adjoints et tous les sous-ministres transmettent ce message à ceux qui offrent le service.

Toutefois, nous savons tous très bien qu'il y a eu d'énormes coupures à la Fonction publique. A quel niveau les postes ont-ils été abolis? Au niveau où le service est rendu. Il n'y a pas eu beaucoup de directeurs généraux, de sous-ministres adjoints ni de sous-ministres sur les listes de mise à pied, du moins je n'en ai pas vu beaucoup.

D'autre part, comment peut-on améliorer le milieu de travail? Je ne puis vous répondre pour tous les syndicats de la Fonction publique mais pour les professions libérales que nous représentons, c'est en étant fier de son travail. On ne veut pas travailler simplement pour toucher son chèque. On veut avoir l'impression de faire sa part. Si l'on passe beaucoup de temps à remplir toutes sortes de rapports pour satisfaire un tel et un tel, on ne peut consacrer ce temps à offrir le service que l'on est censé offrir, à créer des idées et à faire le travail. Nous ne voulons pas simplement notre chèque de paye, nous voulons faire quelque chose pour la population canadienne. Nous voulons faire notre travail. Nous voulons servir la population canadienne et nous ne voulons pas nous laisser étouffer par une bureaucratie surgée.

M. Tellier et M. Edwards l'ont reconnu. Ce sont eux qui ont mis sur pied Fonction publique 2000. Ils avaient neuf groupes de travail. Ils en ont constitué un dixième. Peut-être devraient-ils y en avoir un onzième. Vérifions si nous n'avons pas trop de sous-ministres adjoints et de sous-ministres et une bureaucratie trop lourde et nous verrons ce qu'il en sortira.

**[Texte]**

**The Chairman:** I think that is an excellent place to stop with your line of questioning, Mr. Whittaker. I might say that we are very pleased to hear statements like that. I notice that Doug Heath's zeal has not diminished over the years either.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** I actually want to take off from exactly that point, because one of the things I have been shocked to find is that in fact it is support staff that are disappearing. To me, that is the exact opposite of a more effective and efficient administration. What happens then is that you get well paid, highly qualified people performing routine support work, which is stupid. It is absolutely crazy to have a nuclear physicist doing his own filing and typing his own reports when you can have somebody who is paid one-third the salary with a whole different package of skills doing that work. So you are wasting both money and talent, and I see it right across the spectrum. We have the RCMP increasing while the support services are downsizing. People are losing their jobs at the lower levels while we hire more RCMP officers to answer phones and type reports.

I have talked to people working in the scientific field from coast to coast, and the same thing is happening. They are not able to spend their full day on the work for which they are trained, qualified and paid. That is not efficient. We hear it in Transport Canada, where more lawyers are being hired and fewer air safety inspectors are available. It does not make any sense to me to shift resources from prevention of accidents to enforcement after the fact, and yet that is exactly what is happening.

I think that is perhaps an ongoing inquiry for your committee, Mr. Chairman, along with the contracting out, because I think the Canadian public really has a right to know whether all these superficial changes are achieving efficiency and effectiveness in the economy. Given that your committee has one mandate and other committees have other mandates, I am really concerned that there is no one committee responsible for having an overview of the entire operations of the Public Service, everything from pay equity to the costs of contracting out.

I want to ask about what process you would like to see happen. To me, it is simply not consultation when people invite you in and ask what you think, and then send you away and go behind closed doors to decide what is going to happen to your life. I understand the comments that have been made that these are the people who cause the problem. How can we expect them to solve the problem? If they know the solutions, why were they not solving them last year? That is not critical of the management category as such. It is simply that problem solving does not happen by one small group deciding that they know what is best for the rest of the world. They are not the people on the front line delivering the service. If they are not listening to the people who are on the front line delivering the service, then they do not know what the problem is, so how can they possibly solve it?

**[Traduction]**

**Le président:** Monsieur Whittaker, je crois que c'est une excellente conclusion à vos questions. Je puis dire que c'est le genre de déclaration qui nous plaît beaucoup. Je constate que Doug Heath n'a pas perdu son zèle.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** Je voulais justement rester sur ce même sujet car une des choses qui m'a choquée fut de constater qu'en fait c'est le personnel de soutien qui disparaît. Pour moi, c'est ridicule si l'on recherche une administration plus rentable. Ce qui se passe, c'est que des gens bien payés et hautement qualifiés se retrouvent à faire le travail que devrait faire le personnel de soutien, ce qui est stupide. Il est absolument ridicule qu'un physicien nucléaire fasse son propre classement et tape ses propres rapports quand quelqu'un que l'on paierait un tiers de ce qu'il gagne et qui aurait des compétences tout à fait différentes pourrait le faire. C'est un gaspillage d'argent et de talent que l'on retrouve absolument partout. La GRC augmente alors que les services de soutien diminuent. Aux paliers inférieurs, les gens sont mis à pied alors que nous engageons davantage d'agents de la Gendarmerie royale pour répondre au téléphone et dactylographier des rapports.

J'ai parlé à des gens qui travaillent dans le secteur scientifique aux quatre coins du pays et c'est la même chose. Ils ne peuvent pas consacrer toutes leurs journées au travail pour lequel ils ont été formés, pour lequel ils sont qualifiés et payés. On ne peut pas dire que ce soit rentable. C'est la même chose à Transports Canada où l'on embauche toujours plus d'avocats alors qu'il y a moins d'inspecteurs de la sécurité aérienne. Il me semble ridicule de prendre des ressources à la prévention des accidents pour aller ensuite gonfler les services d'enquête après accident. Or, c'est exactement ce qui se passe.

C'est peut-être quelque chose que votre comité devra continuer d'étudier, monsieur le président, tout comme les services à contrat car j'estime que la population canadienne a en fait le droit de savoir si tous ces changements superficiels sont véritablement rentables et efficaces. Étant donné que votre comité a un mandat et que d'autres comités ont d'autres mandats, je m'inquiète qu'il n'y ait pas de comité chargé d'examiner l'ensemble des opérations de la Fonction publique, tout, de la parité salariale au coût des contrats extérieurs.

J'aimerais savoir ce que vous souhaiteriez. Pour moi, ce n'est tout simplement pas de la consultation quand on vous invite à venir pour vous demander ce que vous pensez et qu'ensuite on vous renvoie pour décider à huis clos de ce qui va vous arriver. On a dit que c'était ces gens-là qui étaient à l'origine du problème. Comment pouvons-nous nous attendre à ce qu'ils résolvent ce problème? S'ils connaissent les solutions, pourquoi n'ont-ils pas résolu les problèmes l'année dernière? Je ne veux pas critiquer la catégorie de la direction, c'est simplement que l'on ne réussira pas à résoudre les problèmes en laissant un petit groupe décider pour le reste du monde. Ce n'est en effet pas ce petit groupe qui doit assurer le service public. S'ils n'écoutent pas ce que ceux qui assurent ce service ont à dire, ils ne connaissent pas le problème et on peut se demander comment ils peuvent espérer le résoudre.

## [Text]

One thing that perhaps our committee could do is make a very strong recommendation to the manager of Public Service 2000 as to what kind of consultation must take place before legislative changes happen. It seems to me that one thing we could recommend immediately is that the process be opened up into a consultative process, not simply a one-way intake process.

• 1020

Second, when they have reached some conclusions, which they have not yet shared with you or with any other representatives of the workers in the Public Service, they should organize consultation on the recommendations they wish to make before they are presented to the government, and organize that consultation with some impartial supervision so an impartial report can be presented to the government that reconciles two points of view if they are diverse.

Third, there should be a thorough discussion paper so those issues can be aired publicly and differences resolved, rather than the government then coming out of an imposed process and imposing its own solutions without even knowing what the problems are that it will create. You are the ones who can tell them what problems it will create.

**Ms Craig:** First of all, I think we must have a new understanding of what consultation means. We have been attempting to explain it to Mr. Edwards. He has been in senior management for so long that he thinks he is consulting when he tells us what his recommendation is and he tries to explain the recommendation. We tell him that consultation is being part of the development of the recommendation. That is consultation, where you talk about it, you share your ideas as it is developed, and when the final recommendation is made, you know how it got developed and what was involved. That is what consultation is. It is not saying, now hear this, this is where we are today.

This is our problem. If we ask them to consult, I am sure they will in all honesty tell you they are consulting. But they have lost what consultation means to employees. To employees it means they are fully involved in the development of whatever the recommendation is going to be at the end. They may not always get what they want, but they know at the end all of the ramifications and all of the thoughts that were put into it. That is consultation.

I appreciate all you say and I hope the committee does those things. It will certainly be helpful, but I think they also need to be reminded of what true consultation is. That is, I think, our main problem. Their understanding is different. They have been removed a long time from the flow of information. They are used to just saying "this is what is going to happen" and it happens. Nobody questions it; it happens.

**Mrs. Catterall:** So the ideal would be, however far the process has gone already—

**Ms Craig:** We were never involved.

**Mrs. Catterall:** —stop, bring the employees into the discussion, into identifying what the problems are and what the options are for solving those problems and into the solution of the problems.

## [Translation]

Notre comité pourrait peut-être donc présenter une recommandation très ferme au directeur de Fonction publique 2000 quant au genre de consultation à prévoir avant d'envisager toute modification à la législation. Il me semble que nous pourrions recommander immédiatement que cet exercice se transforme en processus consultatif plutôt que décisionnel à sens unique.

Deuxièmement, lorsque les responsables parviennent à des conclusions qu'ils ne vous ont pas communiquées ou qu'ils n'ont pas communiquées à d'autres représentants des employés de la Fonction publique, ils devraient organiser des consultations sur les recommandations qu'ils entendent faire avant de les présenter au gouvernement et organiser ces consultations avec une formule impartiale de supervision afin que l'on puisse présenter au gouvernement un rapport impartial qui concilie deux points de vue si ceux-ci sont divergents.

Troisièmement, il devrait y avoir un document de réflexion qui permette de débattre de ces questions publiquement et de régler les problèmes plutôt qu'un système par lequel le gouvernement impose ses propres solutions sans même savoir quels problèmes elles créeront. C'est vous qui pouvez dire ce que seront ces problèmes.

**Mme Craig:** Tout d'abord, je crois qu'il faut redéfinir ce que signifie consultation. Nous avons essayé d'expliquer cela à M. Edwards. Il fait partie des cadres supérieurs depuis si longtemps qu'il pense qu'il nous consulte lorsqu'il nous énonce sa recommandation et qu'il essaie de nous l'expliquer. Nous lui disons que la consultation, c'est participer à l'élaboration de la recommandation en question. C'est cela la consultation, c'est discuter, c'est échanger des idées et, lorsque la recommandation finale est arrêtée, on sait comment on y est parvenu et ce que cela a représenté. C'est cela la consultation. Ce n'est pas de dire, voici où nous en sommes, voici ce que nous avons décidé.

C'est là le problème. Si nous leur demandons de nous consulter, je suis sûre qu'ils nous répondront très candidement qu'ils consultent. Toutefois, ils ont perdu tout sens de la consultation. Pour les employés, la consultation c'est participer pleinement à l'élaboration de la recommandation finale. Cela ne veut pas dire qu'ils obtiennent forcément tout ce qu'ils veulent mais ils savent en fin de compte tout ce qui a présidé à l'élaboration de cette recommandation. C'est cela la consultation.

Tout ce que vous dites est très utile et j'espère que le comité fera ce que vous suggérez. Cela aidera certainement mais je crois qu'il faut également rappeler ce que signifie réellement la consultation. C'est là que réside le principal problème. Ils ne voient pas les choses de la même façon. Cela fait longtemps qu'ils sont écartés du flot d'informations. Ils ont l'habitude de dire: «Voici ce qui va se passer» et c'est ce qui se passe. Personne ne dit rien; c'est décidé.

**Mme Catterall:** Donc, l'idéal serait, quel que soit le stade où nous en sommes actuellement...

**Mme Craig:** Nous n'avons jamais participé à rien.

**Mme Catterall:** ...d'arrêter, de faire participer les employés à des discussions, de leur permettre de définir les problèmes et d'indiquer les possibilités qu'ils voient pour les résoudre.

*[Texte]*

**Ms Craig:** That is right.

**Mrs. Catterall:** Now, as you say, when there is disagreement, sooner or later somebody has to make a decision—

**Ms Craig:** Yes, and we respect that.

**Mrs. Catterall:** —but at least they make a decision in full knowledge of what the pros and cons are, which they do not have right now. So how could they possibly make good recommendations?

**Ms Craig:** Yes. We fully respect that not everything is going to turn out the way everybody likes. I also think that in the long run the managers will understand their employees better. I think both sides will gain. It is not a case of wanting our way; it is a case of explaining to them how we feel in order for it to become part of the process.

**Mrs. Catterall:** If what this committee wants to do is to ensure an effective Public Service 2000 process, it has to ensure that before final recommendations come forward, the process changes, the employees and the managers are talking to each other, and that we do not get stuck as parliamentarians with recommendations whose implications we do not understand because they do not understand them.

• 1025

If the task forces right now were changed to include a balance of employee representatives and management—the task forces have already done a lot of work; they have a lot of background material. I know the concern would be that this slows down the process—it always is—but in the end it is much more effective and efficient because you get to the end with all problems solved instead of more problems. Could the institute be prepared to participate in that kind of process?

**Ms Craig:** We have always been prepared to participate. We have told Mr. Edwards from the time the Prime Minister announced his appointment. We saw him right at the very beginning and asked to be fully involved; if not the institute itself, our members out in the field and across Canada. He says they are sending down committees and trying to gather their information, but what they are doing is gathering information; they are not consulting in the development of that information even.

**Mrs. Catterall:** There is no point in sending down information and trying to bring it back up if people do not understand what their input means to the process. If it is not systematic, if it is “we will choose where we will get our information from”, it seems to me a lot of that is happening.

**Ms Craig:** Yes. They are asking for information, as I understand it, from various departments, but at what levels we are not quite sure, and it seems like throwing water on Coke bottles. It is a very big job, I recognize that, but it is not

*[Traduction]*

**Mme Craig:** Oui, c'est cela.

**Mme Catterall:** Maintenant, comme vous dites, quand on n'est pas d'accord, tôt ou tard, il faut bien que quelqu'un prenne une décision...

**Mme Craig:** Oui, et nous respectons cela.

**Mme Catterall:** ...mais au moins c'est en pleine connaissance de cause, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Comment peut-on alors espérer qu'ils présentent de bonnes recommandations?

**Mme Craig:** En effet. Nous convenons tout à fait que tout ne plaira pas à tout le monde. Je crois d'autre part qu'à la fin, les cadres comprendront mieux leurs employés. Cela profitera aux deux parties. Ce n'est pas que nous voulions absolument faire accepter notre point de vue; c'est que nous voulons expliquer notre point de vue afin qu'ils puissent véritablement en tenir compte.

**Mme Catterall:** Si le comité souhaite que l'exercice Fonction publique 2000 soit véritablement utile, il doit s'assurer qu'avant que soient présentées les recommandations finales, tout le processus est changé, que les employés et les cadres se consultent et que nous, parlementaires, nous ne soyons pas saisis de recommandations dont nous ne comprenons pas les implications parce que leurs auteurs eux-mêmes ne les comprennent pas.

Si l'on modifiait la condition des groupes de travail afin qu'ils comptent une représentation égale des cadres et des employés—ces groupes de travail ont déjà fait beaucoup; ils ont beaucoup de documentation. Je sais que certains diront que cela risque de ralentir tout le processus—c'est toujours le cas—mais ce sera en fin de compte beaucoup plus efficace et beaucoup plus rentable parce que tous les problèmes auront déjà été résolus plutôt que multipliés. L'institut serait-il prêt à participer à ce genre de processus?

**Mme Craig:** Nous avons toujours été disposés à participer. Nous l'avons dit à M. Edwards dès le jour où le premier ministre a annoncé sa nomination. Nous l'avons vu dès le début et lui avons demandé de participer pleinement; sinon l'institut lui-même, du moins nos membres, de toutes les régions du Canada. Il dit qu'il a des comités qui se déplacent partout au pays et qu'ils essaient réunir des informations mais c'est tout ce qu'ils font, ils réunissent des informations, ils ne consultant pas qui que ce soit.

**Mme Catterall:** Rien ne sert d'aller chercher de l'information et d'essayer de la communiquer si l'on ne comprend pas quelle participation on peut avoir. Si ce n'est pas systématique, si cela revient à dire: «nous choisirons où nous irons chercher nos renseignements» cela ne sert pas à grand-chose. Or, c'est ce qui se passe.

**Mme Craig:** Oui. Si j'ai bien compris, ils demandent des renseignements à divers ministères mais nous ne savons pas trop à quel niveau et cela ressemble un peu à envoyer de l'eau sur des bouteilles de Coke. Je reconnais que c'est un

[Text]

a very satisfactory process. We really have not a clue what recommendations are coming up that might change the whole system. We feel that we could offer ideas, creative, innovations, if we had the opportunity. Of course, all of them would not be acceptable, but at least at the end we would feel we had participated.

**Mrs. Catterall:** Can I read a quote from the brief, Mr. Chairman, right into the record? I think this is really important, a statement from the man who is now Prime Minister, less than a month before the September 1984 election:

A PC government will negotiate directly with public service unions and associations toward the establishment of an improved collective bargaining system based on the provisions of the Canada Labour Code.

—but with the emphasis on "will negotiate directly". It seems to me what is totally lacking here is any kind of communication or negotiation.

**Ms Craig:** Yes, and by saying "negotiation" he has made an even greater commitment. Negotiations are much more of a commitment than consultation. Negotiation even has an appeal process. Negotiations are at the table with selected groups and they actually get down and fight out the argument. He made an even greater commitment than consultation. We ask only for consultation.

**Mrs. Catterall:** Thank you very much.

**The Chairman:** In its covering letter to the chairman of the committee the Professional Institute of the Public Service states that Public Service 2000 is viewed with a great deal of scepticism because the process is under the complete control of Public Service managers. Of course, you touched on this in your introductory remarks. Will your organization elaborate on its proposal that "a neutral third party" be made responsible for any recommendations for changes in legislation affecting employer-employee relations?

**Ms Craig:** We feel it is very important that the legislation be by some third party. I know the alliance would like to see a royal commission. We were not prepared to suggest it quite that far, although we would support a royal commission. If you are going to change legislation that is now 23 years old, and all the negotiation process has changed, lots of things are not in it. For example, the joint bargaining process is not in the legislation. That is just an example. The whole appeal process needs to be revamped because arbitration is not working.

We feel it is very important that some type of third-party or parliamentary committee—royal commission, somebody where the employee and the employer can present their concerns—put together the legislation that is given to Parliament, so that everybody has had, using a cliché, a kick at the cat, and in the long run we get legislation that will take us into the 21st century.

[Translation]

gros travail mais je dois dire que la méthode n'est pas satisfaisante. Nous n'avons vraiment aucune idée des recommandations qui pourraient changer tout le système. Nous avons l'impression que nous pourrions offrir des idées intéressantes et originales si on nous en donnait l'occasion. Évidemment, nous savons qu'elles ne seraient pas toutes jugées acceptables mais, au moins, nous aurions l'impression d'avoir participé.

**Mme Catterall:** Puis-je citer directement le mémoire, monsieur le président? Je crois que c'est extrêmement important; il s'agit d'une déclaration de l'homme qui est maintenant premier ministre, moins d'un mois avant les élections de septembre 1984:

Un gouvernement progressiste-conservateur négociera directement avec les syndicats et associations de la fonction publique en vue de mettre en place un meilleur système de négociations collectives reposant sur les dispositions du Code canadien du travail.

. . . mais en soulignant: «négociera directement». Il me semble que ce qui me manque absolument ici, c'est toutes sortes de communications et de négociations.

**Mme Craig:** Oui, et en disant «négociation» il s'est encore engagé davantage. Des négociations, c'est beaucoup plus qu'une simple consultation. Les négociations contiennent une possibilité d'appel. Les négociations se font avec un certain nombre de groupes qui discutent et débattent des différentes questions pour arriver à un compromis. Il s'est donc engagé à beaucoup plus que la consultation. Tout ce que nous demandons, c'est d'être consultés.

**Mme Catterall:** Merci beaucoup.

**Le président:** Dans sa lettre au président du comité, l'Institut professionnel de la Fonction publique déclare qu'il est sceptique devant l'initiative Fonction publique 2000 parce que tout le processus est entièrement contrôlé par les cadres de la Fonction publique. Vous en avez évidemment parlé dans votre déclaration liminaire. Pourriez-vous préciser un peu votre proposition touchant une «tierce partie neutre» qui serait responsable de toute recommandation visant des modifications aux lois touchant les relations employeur-employés?

**Mme Craig:** Nous estimons qu'il est très important que cela soit fait en effet par une tierce partie. Je sais que l'Alliance préconise une commission royale d'enquête. Nous n'étions pas prêts à aller jusqu'à la bien que nous serions favorables également à une commission royale d'enquête. Si l'on veut modifier une loi qui a maintenant 23 ans et que tout le processus de négociation a changé, il y aura des tas de choses à changer. Par exemple, la méthode de négociation collective mixte n'est pas prévue dans la loi. Il faut remanier l'ensemble de ce processus d'appel parce que l'arbitrage ne fonctionne pas.

• 1030

Il nous paraît très important qu'une tierce partie, un comité parlementaire, une commission royale—enfin un groupe auquel les employés et l'employeur puissent présenter leurs préoccupations—préparent un projet de loi à présenter au Parlement; ainsi, tout le monde aura pu mettre la main à la pâte et, en fin de compte, nous aurons une loi qui pourra nous accompagner dans le 21<sup>e</sup> siècle.

## [Texte]

I do not think these people, saying of the Public Service 2000... telling us they are going to amend the legislation... First of all, they were going to amend it in June. Now they are not ready; they are going to amend it in September—very important legislation.

We do not want it played around with. We need substantial changes in the legislation. We need the time taken, and we need an independent body doing it. We just cannot leave it to the managers of the Public Service or the Treasury Board or the Public Service Commission or the Public Service Staff Relations Board to put in piecemeal things, because it is just going to make the whole thing worse. In the long run we are just going to be worse. We need the whole thing revisited—both the Public Service Staff Relations Act and the Public Service Employment Act. It desperately needs it. It was put in 1967, when bargaining first came into effect. Since then everybody has had 23 years of experience.

**The Chairman:** What types of people do you see or from where do you see them drawn in our modern-day society to be good representatives as third parties for this, and how do you ensure neutrality?

**Ms Craig:** That is a very good question, but I believe in the Canadian public, and out there are some very experienced people with labour relations backgrounds who understand the parliamentary system and who understand labour relations, and it would be incumbent upon you people to find the very best. I am sure you could, and I am sure they are out there. I believe in Canada, and I think they are out there.

These are the types of people we would need. I could list them, but I think you people would have to find them. We could suggest names, and from those lists of names you could select people—not government appointees, no; appointed by Parliament for sure, from a select list of names. The parliamentarians would select the people. Everybody could give you names.

**The Chairman:** That may be a way of not ensuring their neutrality.

**Ms Craig:** Well—

**The Chairman:** I should not be throwing aspersions on our profession—

**Mr. Walling:** In an effort to pick up on that, Iris has said we believe in Parliament. If everybody out there, especially you parliamentarians—if we all have at heart to give the Canadian public a better service, to have a better morale in the Public Service, you would be able to get people, and you would be mature enough to pick the right people and get away from party lines. We are all interested in Canada, and we are all interested to see the Canadian public get the best possible service. I like to believe that Parliament is a neutral body.

**Ms Craig:** It is not going to be easy to get this done, because I do not think it is going to be acceptable to the mandarins of the Public Service.

## [Traduction]

Je ne pense pas que ces gens qui disent que Fonction publique 2000... qu'ils vont modifier la loi... D'abord ils allaient la modifier en juin. Maintenant, ils ne sont pas prêts; ils la modifieront en septembre... une loi très importante.

Nous ne voulons pas qu'on se contente de rebouches; il faut apporter à cette loi des changements importants. Il faut prendre le temps nécessaire et confier cela à un organisme indépendant. On ne peut pas laisser les cadres du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique ou de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique faire des petits changements ça et là, parce que cela ne ferait qu'empirer la situation. En fin de compte, ça serait pire. Il faut tout remanier, soit aussi bien la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. C'est absolument nécessaire. Ces dispositions datent de 1967, lorsque l'on a introduit la négociation. Depuis lors, tout le monde a acquis 23 années d'expérience.

**Le président:** Pour constituer cette fierce partie, quel genre de gens envisagez-vous ou de quels secteurs de notre société contemporaine pensez-vous qu'ils devraient venir et comment peut-on assurer la neutralité?

**Mme Craig:** C'est une très bonne question mais j'ai confiance en la population canadienne; on y trouve des gens très expérimentés, connaissant bien les relations de travail et qui comprennent le régime parlementaire et les relations de travail et ce serait votre rôle que de trouver les meilleurs. Je suis sûre que vous pourriez le faire et je suis sûre également qu'il y a des gens compétents. J'ai confiance dans le Canada et je pense que on peut en trouver dans le public.

Voilà le genre de gens dont nous aurions besoin. Je pourrais en dresser la liste mais je pense que c'est vous qui devez les trouver. Nous pourrions vous présenter des listes de noms parmi lesquels vous opérez une sélection—mais pas des nominations gouvernementales, non, des nominations effectuées par le Parlement, à partir d'une liste de noms sélectionnés. Le choix serait effectué par les parlementaires. Tout le monde pourrait vous donner des noms.

**Le président:** Ce n'est peut-être pas une façon de garantir leur neutralité.

**Mme Craig:** Et bien...

**Le président:** Je ne voudrais pas médire de notre profession...

**Mr. Walling:** Pour continuer là-dessus, Iris a dit que nous avons confiance dans le Parlement. Si tout le monde, et notamment vous autres les parlementaires... si nous désirons tous fournir à la population canadienne un meilleur service, améliorer le moral des fonctionnaires, vous pourriez trouver les gens qu'il faut et vous seriez capables de bien les choisir de vous dégager des préoccupations partisanes. Nous avons tous à cœur l'intérêt national et nous souhaitons tous que le public canadien reçoive les meilleurs services possibles. J'aime croire que le Parlement est un organisme neutre.

**Mme Craig:** Cela ne sera pas facile à faire parce que je ne crois pas que cela plaira aux mandarins de la Fonction publique.

[Text]

**The Chairman:** I think all this is ensured when you get down to the real rationale, instead of the emotions, and that has to be the basis for solid discussions.

**Mr. Bellemare:** Monsieur le président, I would like to make a short statement before I go on to my question. I am very concerned that there are no representatives from the government at this particular meeting, and I have noticed that out of the five members from government, none—

**The Chairman:** Mr. Bellemare, I will have to call you to order. As in the House of Commons, we should not comment in committees on whether a person is present or absent.

**Mr. Bellemare:** I was very careful in indicating no names.

**The Chairman:** No, but we are treading on the door of problems, so I would have to ask you to change it a bit into another category here.

• 1035

**Mr. Bellemare:** I still had a little fun throwing it in before you cut me off.

**Mrs. Catterall:** We are concerned about the unbalanced discussion.

**Mr. Bellemare:** I am a great admirer of Kenneth Dye. I find him a lot of fun, but I suppose that is because I am in the opposition. You wrote that Kenneth Dye said that "there is perhaps not enough political will to take on the unions". You found that absolutely ridiculous and outrageous. Could you expand on that?

**Mr. Walling:** We read the *Minutes of Proceedings and Evidence* of your committee to see what everybody was saying. If Mr. Dye is as preoccupied as we are with efficiency and economy, the last thing the Public Service 2000 process needs is to start a war between the unions and whoever is on the other side. So the day you come up and make statements like that... Mr. Dye never came and talked to us. Had he come to us, we would have told him that we are all for reforming the Public Service—some of the ideas put out there were all in favour of that—where we have our problems is with the way it has been handled. If you start to throwing fuel on the fire at this stage of the game you are not being constructive.

**Mr. Bellemare:** Fine.

Cela choque un peu.

**The Chairman:** Mr. Bellemare, I would like to put Mr. Dye's statement in its full context here. One thing is being lifted out and discussed as apart from the other section of his statement.

Mr. Dye said as follows:

Mr. Chairman, I must say I am delighted to see the political will behind this exercise to get legislation in front of your Parliament. I think it has been needed for a long time. For one reason or another these things fail. There is too much concern about trying to establish a new thing, or there is not enough acceptance among the bureaucrats, or there is perhaps not enough political will to take on unions. There are lots of good reasons why these things have not happened. It strikes me that we have very good momentum going...

[Translation]

**Le président:** Je pense que c'est réalisable quand on cherche à aller au fond des choses plutôt que de s'arrêter aux émotions et cela doit constituer la base de solides discussions.

**M. Bellemare:** Monsieur le président, je voudrais faire une brève déclaration avant de passer à ma question. Je m'inquiète de voir qu'il n'y a aucun représentant du gouvernement à cette réunion et j'ai remarqué que sur les cinq députés du parti ministériel aucun...

**Le président:** Monsieur Bellemare, je dois vous rappeler à l'ordre. Comme à la Chambre des communes, il ne faut pas, en comité, signaler la présence ou l'absence de quelqu'un.

**M. Bellemare:** J'ai bien veillé à ne citer aucun nom.

**Le président:** Je sais, mais nous sommes à la limite et je vous demanderais de traiter cela autrement.

**M. Bellemare:** Cela m'a quand même un peu amusé d'en parler jusqu'à ce que vous me coupiez la parole.

**Mme Catterall:** Ce qui nous préoccupe, c'est le déséquilibre dans les débats.

**M. Bellemare:** Je suis un grand admirateur de Kenneth Dye. Je le trouve très amusant mais c'est sans doute parce que je suis dans l'opposition. Vous avez écrit que, selon Kenneth Dye: «il manque peut-être de volonté politique pour affronter les syndicats.» Vous trouvez cela ridicule et choquant. Pouvez-vous nous donner plus d'explications à ce sujet?

**M. Walling:** Nous avons lu les *Procès-verbaux et témoignages* de votre comité pour voir ce que disaient les uns et les autres. Si M. Dye se soucie autant que nous d'efficience et d'économie, la dernière chose dont a besoin le processus Fonction publique 2000 est d'une guerre entre les syndicats et je ne sais qui de l'autre côté. Quand on se met donc à faire des déclarations comme celle-ci... M. Dye n'est jamais venu nous parler. S'il l'avait fait, nous lui aurions dit que nous sommes tout à fait en faveur de la réforme de la fonction publique—certaines des idées exprimées là étaient tout à fait en faveur... Ce qui nous gêne, c'est la façon dont on traite les choses. Si l'on se met à jeter de l'huile sur le feu à l'étape actuelle, on ne se montre pas constructif.

**M. Bellemare:** Très bien.

This is somewhat shocking.

**Le président:** Monsieur Bellemare, je voudrais replacer la déclaration de M. Dye dans son contexte. On a extrait une phrase pour la commenter sans tenir compte du reste de sa déclaration.

**M. Dye** a dit ce qui suit:

Monsieur le président, je suis ravi de voir que la possibilité de présenter une mesure législative au Parlement s'appuie sur une volonté politique. C'est un besoin qui existe depuis longtemps. Pour une raison ou pour une autre, ces choses échouent; ou bien la création de quelque chose de nouveau devient trop préoccupante, ou bien la bureaucratie n'accepte pas suffisamment ce qui est avancé, ou encore la volonté politique d'affronter les syndicats n'est pas assez forte. On trouve toute sorte de bonnes raisons pour expliquer que rien n'a été fait. Il me semble que nous sommes sur une bonne lancée...

## [Texte]

Other groups could come before us and make the same charge by lifting out the part that affects them. In fairness to the Auditor General, I think we should discuss this thing in its total context.

**Mr. Bellemare:** I appreciate that clarification, Mr. Chairman.

I want to move on from Mr. Dye's motto of value for money, which is part of efficiency, effectiveness and economy. Let me go to the cuts we are seeing in the federal government right now. The government seems to want to do more with less so they have made cuts in the service delivery of some of the professionals. I am concerned and I am sure the Liberal Party is concerned about air traffic control, food quality control, consumer goods quality control and civil protection.

Do you feel that the government is correct in their statement to do more with less? In other words, do you think they are correct to cut back on those who are responsible for the safety of the Canadian community?

**Ms Craig:** As a Canadian who flies around this country quite often, I would like to think the government is a little more heavily involved and not moving away from regulations in relation to air traffic control, of all areas of safety. I am also very concerned about the deficit and I know nearly every public servant today is doing twice the amount of work with much fewer resources. Research has not been modernized with the introduction of new equipment, as it should be. They have not been given the staff to help with the projects but they are still working hard. It is how much more they can do which bothers me.

Even with all these cuts there is no indication in the budget that they have saved. They have not saved any money, and as all Canadians do, I worry about the future.

• 1040

**Mr. Bellemare:** The government keeps talking about this problem of the great deficit of \$400 billion, give or take. They seem to indicate, let us cut. They accuse the NDPs and Liberals of not wanting to cut and just to keep on building the deficit. In private conversation they refer to the Public Service and say cut, cut, cut. If this occurred—and they have the numbers right now—I would like to get your impression about effectiveness, efficiency, and economy—always coming back to that theme.

**Ms Craig:** As far as effectiveness is concerned, they have already cut it to the bone. It is not going to be as effective in many areas we could mention and you already have mentioned. We can include Agriculture, the National Research Council and others. It is the future of this country, and they have cut it to the bone now. So as far as efficiency is concerned, they are already on the very thin edge.

## [Traduction]

D'autres groupes pourraient se présenter devant nous et lancer les mêmes accusations en sortant de son contexte de la partie qui les touche. Pour être juste à l'égard du vérificateur général, nous devons tenir compte du contexte dans nos commentaires.

**M. Bellemare:** Je vous remercie de cette précision, Monsieur le président.

Je voudrais partir du principe de M. Dye suivant lequel il faut en avoir pour son argent, ce qui veut dire efficience, efficacité et économie. Passons aux coupures que l'on constate à l'heure actuelle au gouvernement fédéral. Le gouvernement semble vouloir faire plus avec moins et il réduit le service fourni par certains professionnels. Je m'inquiète, comme certainement le parti libéral, des conséquences éventuelles sur le contrôle aérien, le contrôle de la qualité des aliments ou des produits de consommation, et la protection civile.

Pensez-vous que le gouvernement a raison de vouloir faire plus avec moins? En d'autres termes, pensez-vous qu'il a raison d'imposer des coupures à ceux qui sont responsables de la sécurité de la société canadienne?

**Mme Craig:** En tant que Canadienne qui emprunte souvent l'avion dans notre pays, j'aimerais mieux que le gouvernement s'implique un peu plus au lieu de se détourner de la réglementation en matière du trafic aérien, pour lequel la question de sécurité est si importante. Je m'inquiète également du déficit et je sais que, à l'heure actuelle, presque tous les fonctionnaires font deux fois plus de travail avec beaucoup moins de ressources. On n'a pas modernisé la recherche en introduisant de nouveaux équipements, comme ce devrait être le cas. On n'a pas engagé le personnel nécessaire pour effectuer les projets, mais ils continuent de travailler très fort. Ce qui m'inquiète, c'est de savoir jusqu'où on veut aller.

Même avec toutes ces coupures, rien dans le budget n'indique que des économies ont été réalisées. Ils n'ont pas fait d'économie et, comme tous les autres Canadiens, je m'inquiète de l'avenir.

**M. Bellemare:** Les représentants du gouvernement continuent de parler du problème de ce grand déficit de 400\$ millions de dollars, à quelque chose près. Ils semblent nous dire qu'il faut des coupures. Ils accusent le NPD et le parti libéral de ne pas vouloir ces coupures et de contribuer à l'augmentation du déficit. En privé, ils disent qu'il faut couper, couper dans la fonction publique. Si cela se faisait—and ils ont une majorité suffisante—j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'impact sur l'efficacité, l'efficience et l'économie, pour en revenir toujours à cette question.

**Mme Craig:** Pour ce qui est de l'efficacité, ils l'ont déjà réduite à sa plus simple expression. L'efficacité ne sera plus ce qu'elle était dans de nombreux domaines qu'on pourrait citer et que vous avez déjà cités, comme l'agriculture, le Conseil national de recherches, etc. C'est l'avenir de notre pays qui est en jeu et ils ont réduit cela à sa plus simple expression. En matière d'efficience, on en est déjà à l'extrême limite.

## [Text]

I am not too sure they have saved any money. When you talk about cost effectiveness, I think we need to examine very carefully where the deficit is being built. It is certainly not in the Public Service, because they have cut it. They have cut it to the bone. Everybody is working harder with less.

**Mr. Bellemare:** You made a statement at the beginning about parliamentarians getting more involved and how we should be doing all the decision-making. I would agree with you if we all met in the House in the morning and we decided from there, initiated ideas from there. But that is not the process, as you are well aware.

I have lost my train of thought on that question, Mr. Chairman. I should not have "preambled" the question.

**The Chairman:** Maybe you would prefer to come back on the estimates side of it.

**Mr. Bellemare:** Exactly, the Part III's.

It is people like yourselves who write these Part III's. We have professional prose writers who know how to fudge the language and then tell us things we parliamentarians have to try to decipher and read between the lines of, whether they are translated into French or they are in the original English. I use the words "original English" loosely in this case, because as you are aware, those members who live in the National Capital Region chance to have neighbours and friends who are senior civil servants who are still in the civil service or are retired, and they tell us about the games played in this prose writing and how when they themselves read it they chuckle and laugh and say there is a translation to all of this, there is a manner in which you should be able to read these, because the true meaning is not put out in black and white, it is a third language.

Now, I am not sure if any of your employees write these things, but of course maybe they write them under duress. And you accuse us of not getting more involved! Well, we could have a variety of university degrees. I have three of them. I still have difficulty comprehending Part III's. I thought, gee, what is wrong with me? I have seen deputy ministers and assistant deputy ministers I know, and they chuckle and laugh and they say to me it is purposely written like that; there is nothing wrong with you; it is written to play games with you.

**Ms Craig:** Are you asking me what you should do with that deputy minister?

**Mr. Bellemare:** I am asking you whether that is true or false. Is that what you see?

**Ms Craig:** I can give you an example, the recent study of Pat Carney's. I have forgotten the name of the study. We had entirely different figures on the professional women in the Public Service from those of the Public Service Commission. Yet we looked at the same population.

## [Translation]

Je ne sais même pas s'ils ont fait la moindre économie. Quand on parle de rendement économique, il faut voir de près d'où vient le déficit. Il ne vient certainement pas de la fonction publique, avec toutes les coupures qu'ils ont faites. Ils ont enlevé tout ce qu'ils pouvaient. Tout le monde travaille plus fort avec moins de ressources.

**M. Bellemare:** Vous avez fait au début une déclaration sur le fait que les parlementaires devraient plus s'impliquer et que nous devrions tous participer à la prise de décision. Je serais d'accord avec vous si on se rencontrait tous en Chambre le matin pour prendre des décisions ou lancer des idées. Mais, comme vous le savez très bien, ce n'est pas comme cela que les choses se passent.

J'ai perdu le fil de mes pensées sur cette question, Monsieur le président. Je n'aurais pas dû faire de préambule.

**Le président:** Peut-être préférez-vous revenir à la question des prévisions budgétaires.

**M. Bellemare:** Exactement, le contenu de la Partie III.

Ce sont des gens comme vous qui rédigent ce qu'on trouve dans la Partie III. Il y a des prosateurs professionnels qui savent comment obscurcir la langue et nous dire des choses que nous autres parlementaires devons essayer de déchiffrer, de lire entre les lignes, qu'il s'agisse de la traduction française ou de l'original anglais. Je parle de l'original anglais de façon un peu vague parce que, comme vous le savez, les députés qui vivent dans la région de la Capitale nationale peuvent avoir comme voisins ou comme amis des hauts fonctionnaires encore en poste ou retraités; ces derniers nous parlent de la façon dont on s'amuse à rédiger cette prose, ils nous disent qu'ils pouffent de rire en la lisant et qu'il y a une façon de traduire tout cela, une façon de lire ces textes parce que leur signification réelle n'est pas présentée noir sur blanc, c'est une troisième langue.

Bon, je ne sais pas si certains de vos employés écrivent cela, mais, bien sûr, ils le font sous la contrainte. Et vous nous accusez de ne pas plus nous impliquer. On peut même avoir divers diplômes universitaires. J'en ai trois et pourtant j'ai du mal à comprendre ce qui figure dans la Partie III. Je me disais, enfin, qu'est-ce qui va pas chez moi? J'ai rencontré des sous-ministres et des sous-ministres adjoints que je connais; ça les fait rire et ils me disent que l'on fait exprès d'écrire cela de cette façon; le problème ne vient pas de moi, ce sont les textes qui sont rédigés pour se moquer de moi.

**Mme Craig:** Est-ce que vous me demandez ce que vous devriez faire à ce sous-ministre?

**M. Bellemare:** Je vous demande si c'est vrai ou faux. Constatez-vous la même chose?

**Mme Craig:** Je peux vous donner un exemple, la récente étude de Pat Carney. J'ai oublié le nom de cette étude. Nos chiffres sur les femmes professionnelles de la fonction publique différaient totalement de ceux de la Commission de la fonction publique. Pourtant il s'agissait des mêmes personnes.

[Texte]

[Traduction]

• 1045

**Mr. Bellemare:** Is it because of the game that is played with the term "person-years"? The ordinary parliamentarian thinks a "person" is either a male or a female working, and we are not aware that a person-year might be 3 individuals or 45 individuals working for a department.

**Mrs. Catterall:** Or not working at all.

**Mr. Bellemare:** Or not working, or working just short shifts.

**Ms Craig:** I cannot answer that. All I can say is that you will have a tough job going through all that material.

**Mr. Bellemare:** But is it because of the manner that reporting is made to parliamentarians, which is unfair to the parliamentarians? Do you agree with that?

**Ms Craig:** I think it is probably true.

**Mr. Bellemare:** Why did you throw in that "probably"?

**Ms Craig:** Well, I am not sitting there. I am sitting here.

**Mr. Whittaker:** A couple of things came up throughout the course of our conversations here. First, it is clear from what you have said that the idea of revamping the Public Service is a needed one and a good one. As the mandate for Public Service 2000 is set out now, and from your perspective, can it work to do what they want it to?

**Ms Craig:** I never really saw the mandate. We only saw the Prime Minister's announcement, so what the exact mandate is... I do not know whether you people have seen it, but it would be a very good question for you to ask. What mandate has Mr. Tellier actually got? I do not know what it is, except we were told the announcement from the Prime Minister. We asked each of the task forces for their mandates; we got some sketchy mandates, but we certainly do not know what the mandate of the task force itself is.

**Mr. Whittaker:** As you understand from the Prime Minister's statement exactly where they are going and what they are supposed to be doing, do you think it will work in the manner that has been set out?

**Mr. Walling:** I do not think so, for the following two reasons. Having met with all the task forces and having met twice with Mr. Edwards, there is a big concern that I see in this exercise, and that is that we have to have something done before September. Well, you come and state that everything is going wrong, the morale is bad, the legislation is no good, and all these very technical issues, then you say that you have to have something before September because if you do not then the political will is not going to be there any more because parliamentarians will be more interested in getting re-elected than in getting on with this.

Mr. Edwards has told us on two occasions that the people he has involved with him, the ADMs and DMs, are not all that familiar with the nuts and bolts. If you are going to fix something, then try to find out what you are fixing, because if you start putting bolts where you should be putting nails then you are going to have problems.

**M. Bellemare:** Est-ce à cause de la façon dont on joue avec l'expression «année-personne»? Un parlementaire moyen croit qu'une personne c'est un homme ou une femme qui travaille et nous ne nous rendons pas compte qu'une année-personne, cela peut signifier trois individus ou même 45 qui travaillent pour un ministère.

**Mme Catterall:** Ou qui ne travaillent pas du tout.

**M. Bellemare:** Qui ne travaillent pas, ou qui travaillent seulement pendant de brèves périodes.

**Mme Craig:** Je ne peux pas vous répondre. Tout ce que je vous pourrai dire, c'est qu'on aura du mal à étudier tout ça.

**M. Bellemare:** Mais est-ce à cause de la façon dont les parlementaires sont informés, une façon qui ne leur rend pas justice? Etes-vous d'accord?

**Mme Craig:** Je pense que c'est probablement vrai.

**M. Bellemare:** Pourquoi ajoutez-vous ce «probablement»?

**Mme Craig:** Eh bien, je ne suis pas assise de votre côté, je suis ici.

**M. Whittaker:** Il y a certaines choses qui sont ressorties de cette conversation que nous avons. D'abord, il apparaît clairement dans vos propos qu'un remaniement de la fonction publique est une chose nécessaire, que c'est une bonne idée. Vu le mandat actuellement établi pour Fonction publique 2000, peut-il de votre point de vue permettre d'atteindre les objectifs?

**Mme Craig:** Je n'ai jamais vraiment vu ce mandat. Nous avons seulement vu la déclaration du premier ministre. Pour ce qui est du mandat exact... je ne sais pas si vous l'avez vu mais c'est une très bonne question que vous pourriez poser. Quel mandat a, en fait, reçu M. Tellier? Je ne sais pas en quoi il consiste à part ce que nous en a dit le premier ministre dans son annonce. Nous avons demandé à chacun des groupes de travail quel était son mandat; nous avons parfois eu des explications assez vagues mais nous ne savons pas du tout en quoi consiste le mandat du groupe de travail lui-même.

**M. Whittaker:** D'après ce que vous comprenez de la déclaration du premier ministre sur leur orientation et ce qu'ils sont censés faire, pensez-vous que l'on pourra obtenir les résultats escomptés?

**M. Walling:** Je ne pense pas, pour les deux raisons suivantes: après avoir rencontré tous les groupes de travail ainsi que, à deux reprises, M. Edwards, il y a une chose qui m'inquiète particulièrement, le fait qu'il faut faire quelque chose avant septembre. Bon, on vient nous dire que rien ne va plus, que le moral est mauvais, que la législation n'est pas bonne et qu'il y a aussi tous ces problèmes techniques. Puis on nous dit qu'il faut faire quelque chose avant septembre parce que, sinon, la volonté politique aura disparu du fait que les parlementaires s'intéresseront plus à leur réélection qu'à ce problème-là.

M. Edwards nous a dit à deux reprises que les gens qui s'occupent avec lui, les sous-ministres adjoints et les sous-ministres, ne connaissent pas très bien toutes les questions de détail. Si on veut réparer quelque chose, il vaut mieux savoir ce que l'on répare parce que si on commence à mettre des boulons là où on devrait mettre des clous, ça risque d'entraîner des problèmes.

## [Text]

Our preoccupation is that you are going to end up with a quick fix before September, and any time you put a quick fix on a big problem you get a quick little image that "we have solved this", and then maybe 10 years down the road we will all be here—maybe you guys will have switched sides and so forth—and we will still be discussing what went wrong.

So if you are going to get into a major issue and the objective is to get a better Public Service, to give the Canadian public better quality service, then do not try to fix it in six months if you think it took 20 years to get it wrong.

So I think we are heading not to accomplish the overall objectives set forth, and if we are just going to come up with minor cosmetic changes, what makes good political rhetoric, then everybody loses. You are not going to have better morale in the Public Service. The Canadian public will not necessarily get the better service that it is entitled to. So on a short-term basis I do not think it is going to work, unless you decide to give yourselves a bit more time and go and sit down and talk with the people who can give you what the real problems are. With all due respect to all the timetables the DMs have, they have a long agenda. They have to tack this Public Service 2000 onto their other functions.

• 1050

So the level of preoccupation is whether Joe Blow down there in my department is giving the right service to whichever clientele group. It is not that obvious. If it is going to work, involve the people who are going to deliver the service. Get true, meaningful consultation, and you may get results. But you are not going to get it in six months.

**Mr. Heath:** To answer the question further, I think that once we have had the opportunity to look at some of the recommendations and to meet with the task force, we then will be in a better position to know where they are going.

**Mr. Whittaker:** If we are looking at a set date—probably an artificial date when we look at something as massive as a major revamp of the Public Service—is it realistic to believe we can make changes that will last? I think "the quick fix" is a good phrase. Other than a quick fix, can we do it in such a limited period of time? What timeframe should we be looking at?

**Mr. Heath:** Some of the problems are so deep and so serious that I do not believe you can answer it with quick fixes. As to the timeframe needed, I would not have any idea.

**Mr. Walling:** Based on the way the operation has gone so far, and having met with Mr. de Cotret in March—where he was pretty well committed to put forward just the things we agreed upon—in the initial recommendations, if there is a bit more discussion, say there is a block of things that both Public Service 2000 and we agree upon, I say go ahead with it. If we all agree on certain issues that have to be changed, let us not fight over it. We should get it off and get it done, then get into a more in-depth process to look at the real crunches, try to iron them out together.

## [Translation]

Nous craignons que l'on finisse par régler les choses à la va vite avant septembre et chaque fois que l'on agit à la va vite pour un problème important, cela donne la fausse impression que l'on a réglé les choses et, peut-être dans dix ans, nous nous retrouverons tous ici—vous aurez peut-être changé de côté—and nous en serons à nous demander ce qui a mal tourné.

Si l'on veut donc aborder un enjeu majeur et qu'on a pour objectif d'améliorer la fonction publique et de donner à la population canadienne un service de meilleure qualité, il ne faut pas essayer de le rabibocher en six mois quand on sait qu'il a fallu vingt ans pour en arriver là.

Je ne pense pas que nous puissions, dans ces conditions, atteindre les objectifs globaux qui ont été établis et si on se contente de petits changements cosmétiques, de ce qui paraît bien dans les discours politiques, tout le monde y perd. On n'améliorera pas le moral des fonctionnaires. Les Canadiens n'auront pas nécessairement pas le meilleur service auquel ils ont droit. Je ne pense donc pas que cela marchera à court terme à moins que l'on décide de se donner un peu plus de temps et de rencontrer les gens qui peuvent expliquer la nature réelle des problèmes. Les sous-ministères ont bien sûr un emploi du temps très chargé, mais ils ont beaucoup de choses à faire là. Ils doivent ajouter cette question de Fonction publique 2000 à leurs autres fonctions.

Ce qu'il faut donc savoir, c'est si Monsieur un tel, dans mon ministère, donne le service à tel ou tel groupe-client. Ce n'est pas toujours évident. Pour que cela marche, il faut y faire participer ceux qui fournissent le service. Assurez une authentique consultation et vous aurez peut-être des résultats, mais pas en six mois.

**Mr. Heath:** Pour compléter la réponse, je pense que quand nous aurons eu l'occasion de regarder certaines des recommandations et de rencontrer le groupe de travail, nous serons mieux placés pour savoir vers quoi il se dirige.

**Mr. Whittaker:** Si on établit une date déterminée—sans toute une date artificielle quand il s'agit de quelque chose d'aussi important qu'un remaniement en profondeur de la Fonction publique—est-il réaliste de s'attendre à pouvoir faire des changements durables? Je pense que l'expression «à la va vite» est assez juste. A part une réparation «à la va vite», peut-on faire quelque chose dans une période de temps si limité? Quel échéancier devrait-on prévoir?

**Mr. Heath:** Certains des problèmes sont si profonds et si graves qu'on ne peut pas les régler à la va vite. Quant à l'échéancier nécessaire, je n'en ai aucune idée.

**Mr. Walling:** D'après ce qui s'est fait jusqu'à présent et après avoir rencontré M. de Cotret en mars—il avait à peu près pris l'engagement de présenter les choses sur lesquelles nous nous étions entendus—à propos des recommandations initiales, s'il y a encore un peu de discussions, disons si Fonction publique 2000 et nous-mêmes nous entendons sur un certain nombre de choses, je donnerais le feu vert. Si nous convenons tous de certains domaines dans lesquels des changements sont nécessaires, il est inutile de se battre à ce sujet. Il faudrait se décider et faire quelque chose puis passer à une étude plus en profondeur pour ce qui est des véritables blocages, pour essayer de les régler ensemble.

**[Texte]**

**Mr. Whittaker:** I think this takes us to the bargaining process. In one of your submissions I think you said that bargaining rights need to come of age. In your further paper, you recommended that the collective bargaining system in the Public Service be based on the Canada Labour Code as opposed to the Public Service Staff Relations Act.

Given that you see, I assume, some deficiencies within the Public Service Staff Relations Act, can you tell us a little bit about the rationale behind the underlying and the present system and why it is unacceptable?

**Mr. Bob McIntosh (Head, Collective Negotiating, Professional Institute of the Public Service of Canada):** I have, what, three minutes? There are quite a number of problems with the legislation. I guess I could start with the scope of bargaining.

We cannot negotiate classification, staffing, lay-offs, job security—a whole range of activities currently negotiable under the Canada Labour Code and under various provincial labour statutes. So scope of bargaining is clearly a major problem.

Second, there are fundamental problems with the dispute resolution process. Iris has mentioned the problems with arbitration. We have practically lost confidence in it as an objective process that will respond to the merits of cases put forward. Of course the other option under the Public Service Staff Relations Act, of conciliation with the right to strike, has been largely removed by a Supreme Court decision concerning designation of employees who cannot legally participate in strike action.

The entire legislation needs to be examined in depth and redrafted, brought more in line with the kinds of labour legislation that apply to other public employees at provincial levels; for example, in Manitoba and also, of course, private sector employees. If you go through our submission presented to the committee, you will see in more specific detail the areas of concern.

● 1055

**Ms Craig:** If the parliamentarians ever got to the place where they wanted the detailed concerns about the negotiation process, we are right on. We will be here with massive data. We will explain it ad infinitum. It is very important to our members.

**Mr. Joe Pelisek (Member, Public Service 2000 Task Force on Staff Relations, Professional Institute of the Public Service of Canada):** I would like to make a comment. I am one of the young moor horses as far as the bargaining process is concerned. There is no question in my mind that it is one of the key points as far as poor morale in the Public Service and therefore, following into your scope, of economy and productivity.

**[Traduction]**

**M. Whittaker:** Je pense que cela nous amène à la négociation. Dans une de vos interventions, vous avez dit, je crois, que les droits à la négociation devraient arriver à maturité. Dans un document plus récent, vous avez recommandé que le système de négociations collectives de la Fonction publique s'appuie sur le Code canadien du travail et non pas sur la Loi des relations de travail dans la Fonction publique.

Puisque vous trouvez, je suppose, certains défauts à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, pouvez-vous nous expliquer un peu mieux la nature du système actuel et nous dire en quoi il est inacceptable?

**M. Bob McIntosh (chef, Négociations collectives, Institut professionnel de la Fonction publique):** J'ai trois minutes? Cette loi pose toutes sortes de problèmes. Je pourrais commencer par la portée des négociations.

Nous ne pouvons négocier ni la classification, ni la dotation, ni les mises à pied, ni la sécurité d'emploi—toute une gamme d'activités qui peut actuellement être négociée en vertu du Code canadien du travail ou de différentes lois provinciales sur les relations de travail. La portée des négociations est donc un problème important.

Deuxièmement, il y a des problèmes fondamentaux pour ce qui est de la procédure de règlement des différends. Iris a évoqué les problèmes de l'arbitrage. Nous ne pouvons pratiquement plus le considérer comme un processus objectif capable de s'en tenir aux simples faits des affaires qui lui sont présentées. Quant à l'autre possibilité offerte par la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, la conciliation avec droit de grève, elle a bien sûr été supprimée dans une large mesure par la décision de la Cour suprême relativement à la désignation des employés ne pouvant pas participer légalement à une grève.

Il faut réexaminer en profondeur la totalité de cette loi et en changer le texte pour qu'elle se rapproche plus de la législation du travail que connaissent d'autres fonctionnaires au niveau provincial, par exemple au Manitoba, ainsi que bien sûr les employés du secteur privé. Si vous lisez le mémoire que nous avons présenté au Comité, vous verrez de façon plus détaillée quels sont les domaines qui nous préoccupent.

**Mme Craig:** Si les parlementaires ont jamais souhaité connaître le détail et nos préoccupations à propos de la négociation, nous pourrons les satisfaire en leur donnant une énorme quantité d'information. Nous pourrons l'expliquer ad infinitum. C'est très important pour nos membres.

**M. Joe Pelisek (membre du groupe de travail de Fonction publique 2000 sur les relations de travail, Institut professionnel de la Fonction publique du Canada):** Je voudrais faire un commentaire. Je suis l'un de ceux qui ruent dans les brancards à propos de la négociation. Il est évident pour moi que c'est l'une des raisons principales du mauvais moral des fonctionnaires et donc, pour rester dans ce qui vous intéresse, des problèmes en matière d'économie et de productivité.

## [Text]

The Treasury Board's Public Service staff relations process of negotiating is probably one of the most unfair instruments ever foisted on public servants. Everybody has a stereotype idea of union people. Of course, you have probably seen the union we represent. I do not happen to be one of them but, doctors, lawyers, and so on. It is worthwhile.

I challenge you to go to one of these negotiations when the Treasury Board people are there. You always have the idea on TV that it is the union types who are the gorilla-like ones. If there are any Neanderthal tactics used anywhere at all, it is by the Treasury Board negotiators, not the Public Service bargaining unions. To go to the Public Service Staff Relation Boards to get around this is like going to the devil's mother. You get a lot more fire, but you get absolutely no water, because they are just hand in hand.

The other comment I want to make is the unfair dispute solution they have in the government, which is a so-called grievance procedure. The poor old sinner commits some kind of sin. He has the choice of either submitting or going to his boss, who is probably the one person involved. He has the choice of going to this "guy's" boss who is also in the process. Then he goes up another level to the other person's boss. Eventually, he can go up to the deputy minister's committee, but he never sits on it because he wants an ADM to do it.

So you can just imagine how much satisfaction this poor individual ever gets out of this process. In fact, the Treasury Board likes to say that there are hardly any grievances. No wonder there are no grievances. The higher the person goes, the more trouble he is in.

So you need this sort of thing in one of these committees. They are talking about a neutral committee to look into all of these things, including these two processes.

**Mrs. Catterall:** I would like to get a handle on something, because I would like to prepare a motion for the committee. This is pretty serious and we are going to get down the road with a lot of time, money and energy having been wasted if we do not solve this problem of who is involved. Everybody has to implement it in the end, so if it is not our solution, we are not going to be part of implementing it.

I would like to get down a little more to what you are looking for. Do you want to be part of Public Service 2000 or do you want to be included in it in a different way? I will give you my bias. My bias is that Public Service 2000 should be something that brings employees and managers together to solve the problem, not that Public Service 2000 should be there and you should be consulting with them. Am I on the right track or the wrong track?

**Ms Craig:** That is a new way of thinking, if we could ever find a way.

## [Translation]

La négociation telle qu'elle est pratiquée par le Conseil du Trésor, dans le cadre des relations de travail de la Fonction publique, est sans doute l'un des instruments les plus injustes que l'on ait jamais imposé aux fonctionnaires. Chacun se fait une idée stéréotypée des syndicalistes. Évidemment, vous savez sans doute ce qu'est le syndicat que nous représentons; je n'en suis pas un moi-même mais il s'agit de médecins, d'avocats, etc. C'est important.

Je vous mets au défi d'aller assister à une séance de négociation lorsque les gens du Conseil du Trésor sont là. On a toujours l'impression à la télévision que ce sont les représentants du syndicat qui ont l'air de gorilles. Pourtant, si des techniques dignes de l'homme de néandertal sont parfois utilisées, cela vient des négociateurs du Conseil du Trésor et non pas du syndicat qui négocie dans la fonction publique. S'adresser à la Commission des relations de travail de la Fonction publique en cas de problème, c'est comme aller voir la mère du diable pour se plaindre de son fils. Les flammes brûleront encore plus fort mais il n'y aura pas d'eau pour les éteindre car les deux marchent la main dans la main.

L'autre commentaire que je tiens à faire porte sur le caractère inéquitable de la méthode de règlement des différends utilisée au gouvernement, ce qu'on appelle la procédure de grief. Un pauvre pêcheur commet je ne sais quel péché. Il a le choix entre accepter ce qui lui arrive ou aller voir son chef, qui est sans doute la personne responsable. Il a l'option d'aller voir ce chef, fait aussi partie du processus. Ensuite, il peut monter d'un cran jusqu'au chef de cette personne et, en fin de compte, il peut aller jusqu'au comité du sous-ministre auquel ce dernier ne participe jamais parce qu'il délègue un sous-ministre adjoint.

Vous pouvez donc vous imaginer dans quelle mesure ce malheureux sera satisfait par cette procédure. En fait, le Conseil du Trésor se plaît à dire qu'il n'y a pratiquement pas de grief. Cela n'est pas étonnant; plus on s'adresse à un échelon supérieur de la hiérarchie, plus on a d'ennuis.

Il faut donc que ce genre de chose soit étudié par un de ces comités. On parle d'un comité neutre qui pourrait examiner tout cela, y compris ces deux procédures.

**Mme Catterall:** Je voudrais préciser quelque chose parce que je voudrais préparer une motion pour le Comité. Ceci est très sérieux et nous risquons en fin de compte de gaspiller beaucoup de temps, d'argent et d'énergie si nous ne réglons pas ce problème de la participation. Tout le monde doit participer à la mise en oeuvre en fin de compte et, si ce n'est pas notre solution, nous en serons exclus.

Je voudrais voir d'un peu plus près ce que vous envisagez. Voulez-vous participer à Fonction publique 2000 ou bien y être inclus de façon différente? Je vais vous donner mon impression. Je pense personnellement que Fonction publique 2000 devrait réunir les employés et les gestionnaires pour qu'ils règlent le problème ensemble; Fonction publique 2000 ne devrait pas être un organisme que vous devez consulter. Ai-je tort ou raison?

**Mme Craig:** C'est une conception nouvelle, si on pouvait trouver le moyen de l'appliquer.

**[Texte]**

**Mrs. Catterall:** I was not very successful either with the idea that perhaps employees might have something to say about the training and development of their managers so that they would be better managers. This will be another attack at that.

Assuming that this is in fact going to be more effective, it will take some time to change the direction that has been happening. But it is important to stop now and change it, rather than after it has failed.

Of the task forces, are there issues that follow into a logical order of consideration? In other words, you have to deal with these issues before you can deal with this. My own bias is that the starting point should be service to the public. Then where does that lead us in terms of improving the organization and the functioning?

• 1100

**Ms Craig:** Do you want to comment on that, Doug? You were with us on one of the task forces that we think is one of the better task forces, as a matter of fact. They are bearing in on the problem. We would like to be more involved.

**Mr. Heath:** Yes. I guess we will be meeting with them next week again. You are quite right that it is important. You are also right that a lot of these task forces interrelate. For example, regarding service to clients, if you have poor morale in the Public Service and if they are out dealing with clients, what do you think the client is going to think?

**Mrs. Catterall:** Believe me, I know of some departments.

**Mr. Heath:** Then you have to take other measures from other task forces to improve the morale. This will then lead to providing better service to the client.

**Mrs. Catterall:** Could you give it some thought and determine whether in fact there are some that you think where the issues could be resolved quickly and easily, so that you could then get on to the more complex matters?

**Ms Craig:** Yes, we certainly could. We think you people can start almost immediately to bear in on what is going to happen with the legislation. Something is going to happen and we do not want it to be piecemeal. We have been told it was going to happen in June. Now it is going to happen in September. This is one area—

**Mrs. Catterall:** The best way to protect it is to get you people involved in the process, so you are not sitting there wondering what is happening to your lot.

**Ms Craig:** It is very important. What is going to happen there will form the whole structure of the next 20 years for the Public Service.

**The Chairman:** I think we are going to have to call it off there. I believe, Mrs. Catterall, you touched on a document here called "Public Service 2000 Status Report" by Hon. Robert de Cotret, President of the Treasury Board, April 30, 1990. He sent out a copy of this. I gather you have one.

**[Traduction]**

**Mme Catterall:** Je n'ai pas eu non plus beaucoup de succès avec mon idée voulant que les employés pourraient avoir leur mot à dire sur la formation et de perfectionnement de leurs gestionnaires afin qu'ils fassent un meilleur travail. Ce sera une autre occasion de m'attaquer à cette question.

Mais en supposant qu'il s'agit d'un moyen plus efficace, il faudra un certain temps avant de changer l'orientation établie. Ce qu'il faut c'est de toute arrêter et de changer maintenant plutôt que d'attendre l'échec.

Pour les groupes de travail, y a-t-il des questions qui doivent être étudiées dans un ordre particulier? Autrement dit il faut s'occuper de ces questions avant de pouvoir traiter celle-ci. Personnellement, j'estime qu'il faut tout axer au départ sur le service au public. Ensuite il faut se demander comment améliorer l'organisation et le fonctionnement?

**Mme Craig:** Voulez-vous faire quelques commentaires, Doug? Vous avez participé avec nous à un des groupes de travail, un des meilleurs à vrai dire. On essaie d'y cerner le problème. Nous aimerions participer à cet effort dans une plus grande mesure.

**Mr. Heath:** Oui. Je pense que nous nous réunirons ensemble encore une fois la semaine prochaine. Vous avez parfaitement raison, c'est important. Vous avez également raison de dire que les sujets d'étude de ces groupes de travail s'entrecoupent. Par exemple, dans le cas du service à la clientèle, si le moral est bas à la Fonction publique et que ces fonctionnaires traitent avec le public, quelle sera l'impression du client?

**Mme Catterall:** Croyez-moi, j'ai vu ce que cela donnait dans certains ministères.

**Mr. Heath:** Il faut donc s'inspirer des recommandations des autres groupes de travail pour améliorer le moral. Il y aura alors une amélioration du service à la clientèle.

**Mme Catterall:** Pourriez-vous y réfléchir et nous dire, si à votre avis il existe des solutions rapides et faciles à certains problèmes, de façon à passer ensuite aux questions plus compliquées?

**Mme Craig:** Oui, certainement. Nous pensons que justement, vous pouvez commencer presque immédiatement à examiner le projet de loi. Des mesures seront certainement prises et nous ne voulons pas que cela se fasse de façon fragmentaire. On nous a dit d'attendre quelque chose en juin. Maintenant, on nous dit que ce sera en septembre. C'est un domaine...

**Mme Catterall:** L'idéal serait de vous faire participer au processus pour que vous n'ayez pas à vous demander ce qui va arriver à vos membres.

**Mme Craig:** C'est très important. Il s'agit de la structure de la Fonction publique au cours des 20 prochaines années.

**Le président:** Je pense que nous nous arrêterons là. Je pense, madame Catterall, que vous avez mentionné un document intitulé «Fonction publique 2000, rapport d'étape» du 30 avril 1990, publié par l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor. Il nous en a fait parvenir un exemplaire. Je présume que vous en avez copie.

[Text]

**Mrs. Catterall:** Yes.

**The Chairman:** We will have to cut this meeting off, but we have a second meeting starting right now with the Professional Association of Foreign Service Officers.

I want to thank the witnesses this morning for coming before us. It has been a very good exchange. I think it will certainly lay the basis for considerable discussion in coming back to the other people, particularly the senior people we will be working with and the Public Service 2000 personnel. Thank you, Ms Craig, for the presentation this morning, for your briefs and for your answers and free exchange.

**Ms Craig:** Thank you very much. We appreciate very much being here and we would like to come back later.

**The Chairman:** We will adjourn for five minutes and we will come together again with the Professional Association of Foreign Service Officers.

• 1105

[Translation]

**Mme Catterall:** Oui.

**Le président:** Nous allons terminer cette partie de la réunion et reprendre immédiatement avec l'Association professionnelle des agents du service extérieur.

Je tiens à remercier nos témoins de ce matin. La discussion a été fructueuse. Je pense qu'elle nous servira de point de départ dans nos discussions avec d'autres, surtout avec les hauts fonctionnaires et le personnel de Fonction publique 2000. Merci, madame Craig, de votre exposé de ce matin, des mémoires que vous nous avez apportés, de vos réponses et de votre franchise.

**Mme Craig:** Merci beaucoup. Nous avons été très heureux de venir vous voir et nous espérons pouvoir revenir plus tard.

**Le président:** Nous allons nous arrêter cinq minutes; nous reprendrons ensuite avec les représentants de l'Association professionnelle des agents du service extérieur.

• 1109

**The Chairman:** I call the meeting to order.

This morning for our second meeting I want to welcome from the Professional Association of Foreign Service Officers, Mr. Michael A. Fine, president.

• 1110

**Mr. Michael A. Fine (President, Professional Association of Foreign Service Officers):** Thank you very much, Mr. Chairman. First of all I shall introduce Mr. Amos Donohue, who is our immediate past-president and a member of our executive committee; Paul Trueman, who is a member of the executive committee—both of these gentlemen I should point out are foreign service officers—and Christine Manseau, who is our executive director of PAFSO.

**The Chairman:** Before you start, I would like to reiterate what I said at the beginning of the last meeting. I do not know whether some of you were here to hear those opening remarks or not, but in the final paragraph of those remarks I said:

I do want to remind you that the order of reference of this committee is limited to the reports of the Auditor General and the Public Accounts of Canada. The focus is on economy, efficiency, and effectiveness in the administration of government. The public accounts committee therefore does not focus on issues such as the design of the collective bargaining system in the Public Service, but rather puts them in the context of the Auditor General's reports.

If you could just steer along that path in your remarks this morning it would be appreciated.

Mr. Fine, I want to thank you for presenting us with a document originally for our records. You have a new one here today, and I think in fairness you should go ahead and put it on the record, if you wish.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

J'aimerais maintenant accueillir, à la deuxième partie de notre réunion de ce matin, le président de l'Association professionnelle des agents du service extérieur, M. Michael A. Fine.

**M. Michael A. Fine (président, Association professionnelle des agents du service extérieur):** Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, j'aimerais vous présenter M. Amos Donohue, président sortant et membre du conseil d'administration; M. Paul Trueman, membre du conseil d'administration—j'ajouterais que tous deux sont des agents du service extérieur—and M<sup>me</sup> Christine Manseau, la directrice administrative de l'APASE.

**Le président:** Avant de commencer, j'aimerais répéter ce que j'ai dit au début de la première partie de la réunion. Je ne sais pas si vous étiez là ou non, mais j'ai lu un texte dont je vais maintenant reprendre le dernier paragraphe:

Je tiens à vous rappeler que l'Ordre de renvoi de ce comité porte uniquement sur les rapports du vérificateur général et les comptes publics du Canada du point de vue de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité de l'administration gouvernementale. Le comité des comptes publics par conséquent n'a pas pour mandat de se pencher sur des questions telle que la négociation collective à la Fonction publique, sauf dans le contexte des rapports du vérificateur général.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous rappeler ce mandat dans vos propos de ce matin.

Monsieur Fine, je vous remercie du mémoire que vous nous avez fait parvenir. Je constate que vous avez un nouveau texte aujourd'hui et je pense qu'il n'est que juste que vous le consigniez au procès-verbal, si vous le voulez bien.

**[Texte]**

**Mr. Fine:** Mr. Chairman, by the way, I did note carefully the need to refer to economy, efficiency and effectiveness. I am pleased that you raised those issues because, of course, that is exactly the spirit in which we would like to make our recommendations to you here today.

We sometimes feel that it becomes a "we versus them" situation in the federal government. We in the Professional Association of Foreign Service Officers like to put the emphasis on the word "professional", and we like to work with senior management as professionals should. Therefore we very much appreciate the emphasis you have given to this hearing.

We welcome the opportunity to appear before you to elaborate further on the positions we have developed on personnel issues as they relate to the foreign service group in particular. Our union of foreign service officers and our department in general are facing some of the most challenging times we have ever seen.

I am not going to go into the details right here, but I think it suffices to say that the attitudes towards managing the foreign service have finally caught up with the early 1970s. Unfortunately, of course, we are in the early 1990s, and as a result a lot of problems are being caused which are directly affecting the efficiency of the foreign service and our ability to serve our clients, which are the government, Canadian business and the Canadian public.

You will be aware that concurrent with the advent of Public Service 2000, External Affairs and International Trade Canada initiated a corporate review in response to expenditure reductions of some \$70 million over the next four years that were announced by Treasury Board in November 1989. This exercise, the corporate review, has generated a number of proposals and suggestions on specific issues both from departmental employees and their staff associations. These have, to a certain extent, been taken into account in the recommendations approved by the departmental corporate review steering committee in May.

Some of the issues raised by PAFSO in its original submission to you and in the documents annexed to it have in part been addressed by the corporate review exercise. PAFSO is nonetheless of the opinion that more needs to be done to improve the conditions of the foreign service both at home and abroad. Only by doing so can foreign service officers be free to concentrate their efforts fully on their work and thus deliver the high quality of service that the Canadian public demands.

• 1115

We are also somewhat concerned about the hitherto limited extent of the participation and involvement of PAFSO in the recommendations formulated in the context of the corporate review exercise. I just might step aside from my written remarks to say that we have involved ourselves very much with senior management in discussing these changes, but to a great extent it was at our initiative to get involved. Now that management has seen that we can make some very positive suggestions, I believe they are welcoming our input; at least, I hope so.

**[Traduction]**

**M. Fine:** Monsieur le président, je me permets de mentionner que j'avais déjà pris note de la nécessité de s'en tenir à l'économie, l'efficacité et l'efficience. Je suis heureux que vous ayez soulevé ces points, car c'est justement dans cet esprit que nous venons vous faire nos recommandations ici aujourd'hui.

Nous avons parfois l'impression qu'au gouvernement fédéral, nous en sommes arrivés à une situation de confrontation. À l'Association professionnelle du service extérieur, nous aimons mettre l'accent sur le mot «professionnel» et c'est à ce titre que nous aimons travailler avec la haute direction. Par conséquent, nous sommes très heureux de l'orientation que vous avez donné à cette séance.

Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte de faire valoir devant votre comité les positions que nous avons adoptées en matière de personnel, surtout dans le contexte du groupe du service extérieur. Notre syndicat des agents du service extérieur et notre ministère font face, d'une façon générale, à la période la plus difficile de leur histoire.

Je n'entrerai pas maintenant dans les détails mais il suffit de dire, que sur le plan des attitudes, la gestion du service extérieur a enfin rattrapé les années 1970. Malheureusement, nous sommes au début des années 1990. Ces attitudes entraînent un grand nombre de problèmes qui touchent directement l'efficacité du service extérieur et sa capacité à servir le gouvernement, le monde des affaires canadien et le public canadien.

Vous savez sans doute que pour faire face aux réductions des dépenses de 70 millions de dollars sur les quatre prochaines années, annoncées par le conseil du Trésor en novembre dernier, le ministère des Affaires étrangères et du commerce international a institué un examen ministériel après l'annonce du projet de Fonction publique 2000. Dans le cadre de cet examen bon nombre de propositions et de suggestions ont été présentées par les employés et leurs syndicats, ce dont ont tenu compte, jusqu'à un certain point, les recommandations finalisées en mai dernier par le groupe directeur de l'examen ministériel.

L'examen ministériel a abordé certaines des questions soulevées par L'APASE dans sa présentation originale à votre comité et les documents en annexe. L'APASE est toutefois d'avis que cela ne constitue pas une réponse définitive à l'amélioration des conditions du service extérieur au Canada et à l'étranger. Or ce n'est qu'en améliorant les conditions que les agents du service extérieur seront vraiment libres de se concentrer sur leur travail et d'offrir le service de haute qualité que réclame le public canadien.

L'APASE est de plus fortement préoccupée par les limites imposées à sa participation dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le groupe directeur de l'examen ministériel. Permettez-moi de m'éloigner de mon texte un instant pour préciser que nous avons longuement discuté de ces changements avec la haute direction, mais ce à notre demande. Maintenant que la direction a constaté que nous pouvons faire des suggestions très utiles, je pense qu'elle est heureuse de notre contribution; du moins, je l'espère.

## [Text]

I would now like to highlight some of the issues that give rise to the greatest interest and concern on our part, keeping in mind that these issues affect the ability of foreign service officers, quite frankly, to concentrate on doing their job. They are things that perhaps are taken for granted among public servants working here in Canada, but they become extremely important when you are perhaps posted in Booga-Booga. An example is spousal employment. It is essential that the Department of External Affairs, ITC and CIDA acknowledge in their policies and practices the fact that the working spouse is a permanent reality in the Canadian foreign service, as it is here in Ottawa.

EAITC announced the first stage of its spousal employment policy in March and will be making further announcements in June as part of the corporate review process. It is unlikely, however, that it will be able to address the foreign service's superannuation and unemployment insurance concerns because of existing laws and regulations. This means that more and more highly trained foreign service officers are going to be less interested in serving abroad, simply because in many cases their spouses are going to refuse to go with them.

When you consider that in Ottawa, for example, 65% of families have two incomes—both husband and wife work—you can begin to appreciate the size of this problem. For example, on superannuation, the current legislation does not give the Public Service employee's spouse the option of forgoing superannuation contributions that would have accrued while on leave without pay during a posting abroad. This is unfair and onerous for the employees who are unable to find employment abroad, the bulk of them, and yet on return must accept triple deductions from their pay cheques to effect continuous coverage as the legislation requires.

The Foreign Service Community Association proposed in 1985 a pension scheme for foreign service spouses. We have brought along a number of copies of this document for your information, and a revised and amended version of this document will be forwarded to you because this one is a little bit dated.

I want to touch very briefly on the question of unemployment insurance. Spouses of foreign service officers who have contributed to the unemployment insurance fund here in Canada—have worked here—are not entitled to benefits while looking for employment abroad, nor are they entitled to benefits upon returning to Canada if they have been abroad for more than a year. So they pay into this fund but get nothing out of it.

Just to change the subject slightly, day care has been shown to be an effective means of boosting efficiency of staff. A status report has been presented by the President of the Treasury Board and announced that deputy ministers will be delegated the authority to assess their own needs in respect of day care facilities. The Department of External Affairs announced in its corporate review interim report that it will proceed with the establishment of a day care facility.

## [Translation]

J'aimerais maintenant soulever certaines des questions de la plus haute importance pour notre association, puisqu'elles influent sur la capacité des agents du service extérieur, dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit d'aspects que les fonctionnaires qui travaillent ici au Canada tiennent pour acquis, mais qui revêtent une importance extrême lorsqu'on se retrouve à Booga-Booga. À titre d'exemple, parlons de l'emploi des conjoints. Il est essentiel que le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international et l'ACDI reconnaissent dans leurs politiques et leurs pratiques que les conjoints qui travaillent font maintenant partie de la réalité du service extérieur tout comme c'est le cas ici à Ottawa.

Le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international a annoncé la première étape de sa politique sur l'emploi des conjoints en mars dernier et divulguera d'autres aspects de cette politique en juin, dans le cadre de l'examen ministériel. Or il semble fort peu probable que cette politique s'attaque aux problèmes des régimes retraite et d'assurance chômage à cause des lois et des règlements actuels. Cela signifie que de plus en plus d'agents d'élite du service extérieur ne voudront plus travailler à l'étranger tout simplement parce que dans de nombreux cas, leurs conjoints refuseront de les accompagner.

Lorsque l'on songe qu'ici à Ottawa par exemple, 65 p. 100 des familles gagnent deux revenus—le mari et la femme travaillent—vous commencez à comprendre l'ampleur de ce problème. Par exemple, pour les pensions de retraite, la loi actuelle ne permet pas au conjoint d'un employé de la Fonction publique de renoncer aux cotisations au régime de retraite qui s'accumuleraient lors d'un congé sans solde pendant une affectation à l'étranger. Cette situation est injuste et fort onéreuse, surtout pour la majorité des conjoints qui ne trouvent pas d'emploi à l'étranger, mais qui à leur retour, doivent consentir à une triple déduction sur leur chèques de paie.

En 1985, l'Association de la communauté du service extérieur a proposé une formule de financement du régime de Pension des conjoints du service extérieur. Nous vous en avons apporté plusieurs exemplaires bien que cette formule soit quelque peu dépassée maintenant et nous vous ferons parvenir la version révisée et modifiée de ce document dès qu'elle sera prête.

J'aimerais aborder très brièvement la question de l'assurance-chômage. Il est impossible aux conjoints qui ont cotisé au régime d'assurance-chômage ici au Canada—qui ont travaillé ici—de réclamer des prestations pendant qu'ils cherchent de l'emploi à l'étranger pas plus qu'ils n'ont droit aux prestations à leur retour au Canada, s'ils ont passé plus d'un an à l'étranger. Les conjoints cotisent donc au régime sans pouvoir s'en prévaloir.

Pour parler quelques instants d'autre chose, il a été démontré que les garderies sont un moyen efficace d'accroître la productivité du personnel. Dans son rapport d'étape, le président du Conseil du Trésor annonçait que l'on allait déléguer aux sous-ministres le pouvoir d'évaluer leurs propres besoins en matière de garderie. Le ministère des Affaires extérieures a annoncé dans un rapport intérimaire du Comité d'examen ministériel qu'il procéderait

## [Texte]

However, PAFSO is informed that the authority is not yet forthcoming from Treasury Board. There seems to be a bit of foot-dragging here on a matter that to our members is of great importance, which enhances productivity and which we think should be easily solved.

## [Traduction]

à l'établissement d'une garderie sur les lieux de travail. Toutefois, l'APACE a appris que le Conseil du Trésor n'avait toujours pas donné son autorisation. Il semble que l'on se fasse un peu prier pour donner suite à cette mesure qui a beaucoup d'importance pour nos membres, qui accroît la productivité et auquel, à notre avis, il serait facile de donner suite.

• 1120

Training and professional development: we have been advised informally that the department would support better training and development in the context of corporate review. PAFSO has been unable, however, to negotiate improvements to the educational leave provisions of its collective agreement.

Over the past five years, not one of our members has been granted educational leave pursuant to the educational leave clause of the FS collective agreement in spite of the department's express need for expertise in many specialized areas such as environment and high-tech. The point here is that if you need highly specialized people to, say, go overseas to sell computers or telecommunications, you have to be prepared to train them.

FS classification standards: PAFSO would like to see the concept of equal pay for work of equal value integrated into the FS classification standard. This would, in the opinion of many experts, greatly assist the foreign service and Treasury Board to arrive at effective and realistic salary comparisons with other professional groups, both in the public and private sectors.

Appraisal and promotion: PAFSO is pleased to learn that project Public Service 2000 will be recommending the principle of appointment-to-level for specific groups and that this be recognized in the Public Service Employment Act. We wish, however, to remind you that this recognition must be accompanied by the introduction of a specially designed, effective means of recourse. It must also be transparent in its application to ensure it is equitable.

I have a point here relating back to efficiency and economy. The cost of managing the current appeal system is particularly onerous and it creates nothing but aggravation for all involved. We think a replacement system would do a lot to make the whole system work better.

I am going to skip ahead to a point about the foreign service officers who work with CIDA. The possible elimination of the foreign service aid stream, as we call it, announced by the president of CIDA on March 9, is also of concern to PAFSO. The foreign service aid stream members—those are members of the foreign service who are literally employees of the Department of External Affairs but on permanent secondment, if you will, to CIDA—were required to compete for their own jobs following consolidation in 1982 in order to join External Affairs. Conversely, with the current proposal they will be required to do likewise to reintegrate into CIDA. Basically what would happen is that the foreign service aid stream would be eliminated.

Formation et perfectionnement professionnel: On nous a annoncé officieusement que le ministère allait recommander, dans le cadre de l'examen ministériel, des programmes de formation et de perfectionnement professionnel améliorés. Toutefois, l'APASC n'a pas réussi à négocier d'améliorations aux dispositions sur les congés d'études de la convention collective.

Depuis cinq ans, aucun congé d'études n'a été accordé à l'un de nos membres en vertu de la clause pertinente de la convention collective, et ce malgré le besoin de spécialistes dans des domaines comme l'environnement et la haute technologie. En fait, si vous avez besoin de spécialistes à l'étranger pour vendre des ordinateurs ou de l'équipement de télécommunication, il faut être prêt à les former.

Normes de classification des agents du service extérieur: L'APASE aimerait voir le concept de la parité salariale intégré à la norme de classification ASE. De l'avis de plusieurs spécialistes, il serait ainsi beaucoup plus facile au service extérieur et au Conseil du Trésor d'effectuer facilement des comparaisons salariales réalistes avec d'autres groupes professionnels des secteurs publics et privés.

Evaluation et promotion: Nous sommes heureux d'apprendre que le projet Fonction publique 2000 entend recommander la reconnaissance du principe de la promotion au niveau pour certains groupes spécifiques et que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique sera modifiée en ce sens. Toutefois, nous désirons vous rappeler que ce principe doit être accompagné d'une procédure de redressement spéciale et particulière. Cette procédure doit également être limpide et logique afin d'en assurer l'équité.

J'ai ici quelque chose qui touche à l'efficacité et à l'économie. Les coûts d'administration du régime d'appel actuel sont particulièrement élevés et ce régime n'est que source d'irritation pour toutes les parties. Nous pensons qu'un nouveau régime pourrait dans une grande mesure, améliorer les choses.

Je vais maintenant sauter quelques pages et passer à la question des agents du service extérieur qui travaillent pour l'ACDI. L'élimination possible des plans de carrière dans l'aide au développement annoncée par le président de l'ACDI en mars dernier préoccupe beaucoup l'APASE. Les membres de ce groupe ont dû, à la suite du regroupement du service extérieur en 1982, concourir pour leur propre poste afin de rentrer au ministère des Affaires extérieures. Ils devront le faire encore une fois, mais à l'inverse pour réintégrer l'ACDI. A toutes fins utiles, on éliminerait le plan de carrière dans le domaine de l'aide au développement.

## [Text]

I think it is important to point out that the reason for having a foreign service aid stream is that it has been shown that single-assignment postings abroad do not work very well. You need people who are used to the foreign service life, the foreign service rigours, to effectively run an organization that spends a lot of its time overseas. We believe that the maintenance of a foreign service aid stream is the only way to run an effective international aid program.

We also believe that if you wish to have a link between foreign policy and the delivery of your aid program—and you should, of course—then you must have foreign service officers, members of the Department of External Affairs, involved with the delivery of that program.

I would like to turn just for a moment to my colleague, Mr. Trueman, to address the question of foreign service directives. Then we will conclude and be open to your questions.

**Mr. Paul Trueman (Member, Professional Association of Foreign Service Officers):** Canadian civil servants assigned abroad face many of the same problems that Canadians living in Canada do, with extra difficulties added for local colour: higher crime rates and higher inflation rates, much greater levels of pollution, shortages or outright unavailability of common products and foodstuffs. The mechanism that is intended to manage these differences is the foreign service directives, but those same directives are themselves a problem.

The FSDs have several formal goals set out in the introductory chapter to the manual, with the purposes of various directives being comparability, incentive inducement or program related. We have no argument with these goals; however, we do consider there exists unstated concepts applied to the FSDs that create situations inconvenient for the users and that are expensive to the public. If the guidelines introduced to further these philosophical ends serve the public purpose, we would have limited scope for comment. But it is frequently the case that the rules are disadvantageous to staff without being of any benefit to the taxpayer.

• 1125

One evident approach is that irrespective of possible savings to the public, cost-effective procedures will not be authorized where there is any possibility that a civil servant may gain any advantage, either apparent or real. Another concept that appears to shape the administrative philosophy of the directives, and that adds to their cost, is that controlling behaviour frequently seems as important as controlling expenditures.

Until recently, for example in situations where an emergency triggered evacuations from a post for staff and their families, under FSD 64 it had been contrary to practice to allow those individuals to visit and stay with family in Canada while remaining on evacuation status, which is to say on expenses. This approach was applied despite the fact that the established procedure of evacuation to living quarters in Ottawa hotels, with fully subsidized meals, accommodation

## [Translation]

Je pense qu'il faut souligner que ce qui justifie un plan de carrière dans le secteur de l'aide à l'étranger, c'est qu'il a été démontré que les affectations uniques à l'étranger ne fonctionnent pas très bien. Il faut du personnel habitué à la vie à l'étranger, habitué aux rigueurs du service à l'étranger, qui sache gérer une organisation dont le travail charge de passer beaucoup de temps outremer. Nous pensons que le maintien du plan de carrière est la seule façon d'administrer de façon efficace un programme d'aide à l'étranger.

Nous pensons aussi que pour établir un lien entre politique étrangère et le programme d'aide—ce qui bien sûr devrait être le cas—it faut des agents du service extérieur, des employés du ministère des Affaires étrangères qui participent à l'exécution de ce programme.

J'aimerais maintenant céder la parole à mon collègue, M. Trueman qui vous parlera des directives du service extérieur. Cela fait, nous serons à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Paul Trueman (membre, Association professionnelle des agents du service extérieur):** Les fonctionnaires canadiens en poste à l'étranger sont avec prises avec sensiblement les mêmes problèmes que les Canadiens vivant au Canada, avec quelques difficultés supplémentaire pour la couleur de cela—taux de criminalité et d'inflation élevés, taux beaucoup plus élevé de pollution, pénurie ou absence totale de produits ordinaires ou de denrées alimentaires. Les directives du service extérieur constituent le mécanisme qui vise à gérer ces disparités, mais ces mêmes directives posent elles-mêmes un problème.

Les directives comportent plusieurs objectifs officiels énoncés dans le chapitre d'introduction du manuel, en particulier la comparabilité et des mesures ou des programmes incitatifs. Nous ne contestons pas ces objectifs, mais nous estimons que la philosophie sous-jacente et non formulée sur laquelle on se fonde pour interpréter ces directives crée une situation peu commode pour les personnes visées et coûteuse pour le public. Si ces directives mises en place pour promouvoir certains principes philosophiques répondraient vraiment aux besoins du public, nous serions mal venus de les critiquer. Toutefois, il arrive souvent que ces directives non seulement nuisent au personnel mais ne comportent aucun avantage pour le contribuable.

Une des conséquences évidentes, est que, quelles que soient les économies possibles pour le public, on refuse d'autoriser des méthodes économiques s'il y a le moindre risque qu'un fonctionnaire puisse en tirer un avantage, apparent ou réel. Un autre principe directeur de cette philosophie administrative, qui en augmente le coût, c'est qu'il semble souvent aussi important de contrôler le comportement que de contrôler les dépenses.

Jusqu'à tout récemment, par exemple, lorsque des employés et leurs personnes à charge étaient évacuées d'une mission par suite d'une urgence, conformément à la directive 64, on ne leur permettrait pas de rendre visite à leur famille au Canada pendant qu'ils se trouvaient en état d'évacuation, c'est-à-dire, à la charge du ministère. Cette politique a été appliquée malgré le fait que la forme établie d'évacuation à Ottawa, avec repas, hébergement et tous frais intégralement

## [Texte]

and incidentals, was much more expensive than the normal reimbursement rate for private accommodation set out in the directives. It was considered that if staff were in a situation that conceivably could become enjoyable, the department might appear to be subsidizing a holiday rather than responding to an emergency, and this was unacceptable.

This system was not changed until quite recently, and despite the evident savings to the public there remained for a time a weariness that this method of reducing expenditures would produce a negative reaction from Treasury Board. Operating an auditing system capable of enforcing such restrictions is very labour-intensive and expensive. The only realistic salvation for the system is the wholesale revision, which is usually termed simplification.

Simplification would replace the current system of detailed audits and disputes over those detailed audits and undefined terms by a system where staff were provided with a budget for each purpose in the directives, such as a per diem system for official travel. Pre-audited, non-accountable advances, to use the official terminology, would create a system where individuals would have greater personal responsibility for expenditures and where the continually increasing paper burden and the costs of administering it could be reduced. Simplification is a win-win situation for government and for its servants, and we consider it to be one of the more progressive proposals for the Public Service in the next century.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Trueman.

**Mrs. Catterall:** Both your statement this morning and the much more complete brief, which I certainly thank you for, outline a number of issues, obviously particular to foreign service officers, that clearly need to be dealt with. I do not think that is our mandate here as a committee, how those basically management-employee relationships are to be dealt with, but rather, it is whether the process of Public Service 2000 is an adequate process to resolve those kinds of issues and put in place a system that is going to allow better relationships on an ongoing basis so there will be a more productive ongoing dialogue between management and the people who work for the Public Service, so we do not get to a situation where issues like this build up over a period of time without being resolved, contributing to a lack of employee morale and to a lack of job satisfaction, and therefore, I believe, to a lack of productivity, as you worry about issues that are peripheral to what your main function is, to be somebody serving the public of Canada.

## [Traduction]

subventionnés coûte beaucoup plus chère que le remboursement de l'hébergement privé. On considère au ministère que si les employés étaient autorisés à rester avec leurs familles, on semblerait subventionner des vacances plutôt que réagir à une urgence tout à fait inacceptable.

Ce n'est que tout récemment que ce système a été changé et, malgré les économies manifestes pour le public, on a craint durant un certain temps que cette méthode économique puisse entraîner une réaction négative de la part du Conseil du Trésor. Or, il est très coûteux de maintenir un régime de vérification comptable, qui exige beaucoup de personnel pour surveiller l'application de telles restrictions. La seule solution réaliste c'est une révision globale, ce que l'on appelle communément une simplification.

Ce nouveau système simplifié permettait de remplacer le système actuel de vérifications détaillées et de différends sur les termes non définis par un système qui permettrait aux employés de disposer d'un budget pour chaque fin prévue dans les directives, comme un système d'indemnités quotidiennes pour les déplacements officiels. Grâce aux avances pré-vérifiées et non comptables, pour reprendre la terminologie officielle, on aurait un système qui donnerait aux employés une plus grande responsabilité personnelle pour leurs dépenses tout en permettant la réduction de la paperasse sans cette croissance. La simplification profite autant à l'État qu'à ses fonctionnaires, et nous estimons qu'il s'agit là d'une des propositions les plus progressistes pour la Fonction publique, au moment d'aborder le siècle prochain.

**Le président:** Merci, monsieur Trueman.

**Mme Catterall:** Et dans votre exposé de ce matin et dans la documentation plus complète que vous nous avez fait parvenir et dont je vous remercie, vous soulevez plusieurs questions qui intéressent tout particulièrement les agents de service extérieur et sur lesquels nous devons nous pencher. Je ne pense que notre comité ait pour mandat de déterminer comment traiter ce qui constitue en fait des rapports employeurs-employés; nous devons plutôt voir si Fonction publique 2000 permet effectivement de résoudre ce type de problème et de mettre en place un système assurant en permanence de meilleures relations et par là-même un dialogue constant et plus productif entre la Direction et les employés de la fonction publique; on pourrait ainsi éviter que des problèmes comme celui-ci prennent de l'ampleur quand ils restent longtemps sans être résolus, entraînant par là une diminution du moral des employés, un manque de satisfaction au travail et, je pense, finalement, un manque de productivité, car les employés sont préoccupés par des problèmes secondaires par rapport à leur fonction principale qui est de servir la population canadienne.

I wonder if you could tell us in that context what your experience has been with Public Service 2000 to date. I know you heard what PIPS had to say to us, and they are in a similar category, being a union that represents professional

Je me demande, si dans ce contexte, vous pourriez nous dire ce que vous pensez de Fonction publique 2000 jusqu'à présent. Je sais que vous avez entendu ce que l'Institut nous a dit et il s'agit d'un syndicat d'une catégorie analogue

*[Text]*

employees. Do you have the same perception of the process and your involvement in it, or lack of involvement? What would you like to see happen so that process can resolve some of these issues, but more fundamentally, establish a good foundation for the Public Service to move forward?

**Mr. Trueman:** What I would like to do is introduce our response by sketching how the foreign service is different and then how perhaps we are even more dependent than others on what might come out of Public Service 2000, turning to Ms Manseau for that.

I think it is important to point out, if you are perhaps not already aware, that when you are on a foreign assignment, or even when you return home to Canada, the things that are simply annoyances to somebody who is posted permanently here in Canada become far greater problems. They are not just annoyances; they become a whole way of life. Why you should be concerned about that, quite frankly, is that we spend too much time worrying about these things and not enough time doing what we should be doing. I think it ends up being a rather large "demotivator" for a lot of our members. It is simply not good.

So we are very interested in finding solutions through Public Service 2000.

**Ms Christine Manseau (Executive Director, Professional Association of Foreign Service Officers):** Our involvement in the project Public Service 2000 started, like the involvement of all other unions of the Public Service, late last December. The initiative was announced to us by Mr. Edwards and Mr. Tellier and we were invited, as all others, to participate in the process.

However, at that time no structures and no mechanisms had been put together for unions to participate formally. The process was on invitation or at the suggestion of the union, and PAFSO being much smaller than the other Public Service unions, especially the institute, who appeared before you this morning, and having much more specific goals to achieve, since we represent only the foreign service and deal mainly with one department, External Affairs and International Trade Canada, has been able to focus on the issues that were of concern to us directly.

To that end our past-president Mr. Donohue and I have met with Mr. Edwards to discuss our concerns about the structure of the foreign service. We have had the opportunity to make the same presentations before the staff relations task force and to discuss our views on how collective bargaining, grievance, mediation, dispute resolution, and all other aspects of collective bargaining are handled in the Public Service. We have appeared before the service to the public task force, the human resource management task force; all of them, I think, except one, which was the common service agency, to whom we have made a presentation in writing.

*[Translation]*

puisqu'il représente des professionnels. Voulez-vous de la même façon ce processus et le fait pour vous d'y participer ou de ne pas y participer? Que devrait-il se passer selon vous pour que ce processus puisse régler certains des problèmes et, surtout, établir une base solide à partir de laquelle la fonction publique pourrait aller de l'avant?

**M. Trueman:** Pour commencer, je voudrais vous expliquer, de façon générale, en quoi le service extérieur est différent et vous montrer ensuite pourquoi ce qui sortira de Fonction publique 2000 est peut-être encore plus important pour nous que pour d'autres; c'est M<sup>me</sup> Manseau qui vous parlera de cela.

Il me paraît important de signaler, si vous ne le savez pas déjà, que quand on est en mission à l'étranger ou même quand on retourne ensuite au Canada, les choses qui ne sont que de petites tracasseries pour quelqu'un qui est en poste au Canada de façon permanente, deviennent des problèmes beaucoup plus graves. Ce n'est plus simplement des tracasseries, cela devient tout un mode de vie. Très franchement, vous devriez vous intéresser à ce problème, car nous passons trop de temps à nous soucier de ces ennuis et pas assez à faire ce que nous devrions faire. Je pense que cela finit par être un facteur de découragement important pour beaucoup de nos membres, ce qui n'est pas bon.

C'est pourquoi nous sommes très intéressés par les solutions que l'on pourrait trouver grâce à Fonction publique 2000.

**Mme Christine Manseau (directrice exécutive, Association professionnelle des agents du service extérieur):** Comme tous les autres syndicats de la Fonction publique, nous avons commencé à participer au projet Fonction publique 2000 à la fin du mois de décembre dernier. Cette initiative nous a été annoncée par M. Edwards et M. Tellier et nous avons été invités, comme tous les autres, à participer à cette démarche.

Aucune structure et aucun mécanisme n'étaient toutefois en place à ce moment-là pour permettre une participation formelle des syndicats. Les choses se faisaient sur invitation ou sur proposition du syndicat mais l'APASE est beaucoup plus petite que les autres syndicats de la Fonction publique, surtout par rapport à l'Institut qui s'est présenté ici ce matin. Nos objectifs sont beaucoup plus spécifiques puisque nous représentons seulement le service extérieur et nous ne traitons qu'avec un seul ministère, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, nous pouvions donc nous concentrer sur les problèmes nous concernant directement.

À cette fin, notre président sortant M. Donohue et moi-même avons rencontré M. Edwards pour nous entretenir avec lui de nos préoccupations relativement à la structure de la Fonction publique. Nous avons eu l'occasion d'intervenir de la même façon devant le groupe de travail sur les relations de travail et de présenter notre point de vue sur la façon dont la négociation collective, les griefs, la médiation, la solution des différends et toutes les autres facettes de la négociation collective sont traités dans la Fonction publique. Nous nous sommes présentés devant le groupe de travail sur le service au public, celui qui s'occupe de la gestion des ressources humaines, tous, je pense sauf un, celui sur l'Agence commune de service, mais nous lui avons présenté un rapport écrit.

[Texte]

[Traduction]

• 1135

We have been satisfied to some extent with the results that have come out of Public Service 2000 as we know them. We met last week with Mr. Edwards who announced how the recommendations are either coming out or will be formulated, and most of the recommendations meet the suggestions we had made in our presentations. Whether we had some foresight or we were enlightened in our suggestions, or whether because we wanted so little it was easy for us to be satisfied, I cannot comment on that at this time.

What I can say, however, is that I sympathize with what the institute has tried to present to you this morning in the participation, where this is much more like an exercise in informal consultations where people operate behind back doors and who are familiar with the wheeling and dealing process feel much more comfortable than a formal consultation process where people are invited to appear and feel that they have a place in the consultation process.

I think that this particular process was one where one had to make one's place and ensure that one was heard, one had to put their foot in the door and go in and do so. That being the trade of our membership, I have developed that kind of skill because I have had to. Therefore, this is how I have approached this project. I am therefore not dissatisfied with the way it has been run to this time.

You were asking how we will address the issues of concern to PAFSO. The question of simplification of the foreign service directives, for example, is one of great importance to us. If we are talking about cost efficiency and cost effectiveness, it is very important, I believe, to this committee that the foreign service directives be implemented in a way and manner that is cost effective, that does not create resentment and irritation on the part of members, and allows for the moneys that were awarded under this program to be used to the end to which they were directed without having to deal with an attitude that costs even more money because there is more emphasis on control than there is on actually delivering the program. That is just one example, and if you have specific questions we can answer them.

**Mrs. Catterall:** I would like to go to your point about appointments from outside the Public Service. I know traditionally, and you might have some comments on this, not only here but in the Public Service in other countries as well, foreign service has tended to be the entry level for people destined for senior management, ADM, deputy minister positions. Could you clarify a bit your concerns that you raised about people coming in part way up the ladder, what that does to foreign service officers who have been serving a lengthy apprenticeship and whether your perception is that people are coming in that way in a fair way? I gather not entirely from what you say in your brief, and whether perhaps unfairly foreign service is being used as an entry to senior management, possibly to the detriment of career opportunities for people whose career is foreign service as opposed to senior management.

Les résultats de Fonction publique 2000 tels que nous les connaissons nous paraissent relativement satisfaisants. Nous avons rencontré la semaine dernière M. Edwards qui a annoncé que les recommandations allaient soit bientôt sortir soit être formulées et que la plupart d'entre elles répondent aux propositions que nous avions faites. Sommes-nous de bons propos, avons-nous fait des propositions éblouissantes ou demandions-nous si peu qu'il était facile de nous satisfaire, je ne m'étendrais pas là-dessus pour le moment.

Je dirai toutefois que je suis d'accord avec ce que l'Institut vous a dit à propos de la participation; il s'agit plutôt de consultations informelles, les gens se réunissent entre eux et ceux qui connaissent bien ce genre d'échanges trouvent cela plus facile qu'une consultation officielle pour laquelle les gens sont convoqués et estiment avoir un rôle dans le processus de consultation.

Je pense que, dans ce cas-ci, il fallait jouer du coude et veiller à se faire entendre, il fallait mettre le pied dans la porte pour forcer l'entrée. C'est la spécialité de nos membres et j'ai bien dû moi-même apprendre à faire certaines choses. C'est donc de cette façon que j'ai abordé cette question. Je ne suis donc pas mécontente de la façon dont cela s'est passé jusqu'à présent.

Vous demandiez comment nous allions aborder les questions qui préoccupent l'APASE. La simplification des directives sur le service extérieur est, par exemple, une question très importante pour nous. Si l'on parle de rendement et de productivité, il me paraît très important pour ce comité que les directives sur le service extérieur soient appliquées de façon à éviter le gaspillage sans pour autant créer de ressentiment ni d'irritation chez nos membres; les sommes prévues au titre de ce programme doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles sont destinées sans que l'on ait à faire face à une attitude qui coûte encore plus cher du fait que l'on insiste davantage sur le contrôle que sur le programme à fournir lui-même. Ce n'est qu'un exemple et si vous avez des questions précises, nous pouvons y répondre.

**Mme Catterall:** Je voudrais passer à votre observation sur les nominations des personnes extérieures à la fonction publique. Je sais que traditionnellement, vous pourrez peut-être faire des commentaires là-dessus, et c'est le cas non seulement ici mais dans la fonction publique d'autres pays également, le service extérieur est souvent le secteur où commence la carrière des gens destinés aux postes de haute direction, de sous-ministres adjoints ou de sous-ministres. Pourriez-vous nous expliquer un peu les préoccupations que vous aviez exprimées à propos des gens qui rentrent à un échelon supérieur, de l'effet qui en résulte sur les agents du service extérieur qui ont longuement appris leur métier et pouvez-vous nous dire si vous avez l'impression qu'il est juste que des gens puissent être admis ainsi? Je pense, d'après votre mémoire, que ce n'est pas tout à fait le cas et que le service extérieur serait utilisé, peut-être de façon injuste, comme une voie d'accès à la haute direction, aux dépens des gens qui consacrent leur carrière au service extérieur plutôt qu'à chercher à grimper les échelons.

[Text]

**Mr. Fine:** That is an awfully good question and a very timely one. I would like to turn to our expert on the subject to answer it for you properly, Mr. Donohue.

**Mr. Amos Donohue (Past-President, Professional Association of Foreign Service Officers):** I decline to accept the label of expert on the subject. I can speak only from perceptions, and I think they fairly reflect the perceptions of the ordinary foreign service officer. I think our brief makes mention of the fact that the traditionally accepted method of recruitment into the foreign service is right at the bottom level. That generally means the people who are recruited are those who are straight out of university. It traditionally has meant that. They tried to recruit people straight out of university and start them at the lowest level, and then they have to wait a minimum of five years to be considered for the first promotion, which in the foreign service is the ordinary accepted working level.

• 1140

I can just compare that with the CO group, for example, where people are recruited traditionally at the CO-1 level and they spend one year as CO-1s and if they can hack it then they are promoted to CO-2 after one year. Then they proceed on through competitions—

**Mrs. Catterall:** Could you tell us what COs are?

**Mr. Donohue:** Commerce officers. That is also true for other occupational groups in the Public Service. So the foreign service is unique in that sense, because we serve only one department and we come in at the bottom and we spend a long time working our way up the ladder, hopefully some day to make the exalted position of ambassador or another such post.

We are concerned about two things. In recent years the Department of External Affairs has been recruiting people whose qualifications are greater than the minimum that is required to enter into the foreign service. What is required to enter into the foreign service is a bachelor level degree and the foreign service written exam and then a lengthy series of point-to-point interviews and simulations and these sorts of things. If you cut it, if you have the right stuff, then you get in. But because of, I guess, the reputation, the mystique, of the foreign service, they have been able to attract and recruit people with fairly high qualifications.

I am an example of somebody who came into the foreign service at age 33 with a bachelor's degree, a master's degree in international law, and three years in the private sector before coming to the Department of External Affairs. For myself, it is now nine years down the road; I am still waiting for the first promotion to come along.

So when you get people like me—and I would say I am more the norm than the exception—when you see people who are recruited by lateral entry at the next level... At the level I am working at, the pay ceiling now is around \$45,000, and you reach that after six or seven years of performance pay increments. When you see people entering at the FS-2 level, where the top range is around the exalted level of \$62,000 or \$63,000... The department has resorted from

[Translation]

**M. Fine:** C'est une excellente question et tout à fait à propos. Je demanderais à notre expert en la matière d'y répondre comme il faut, M. Donohue.

**M. Amos Donohue (président sortant, Association professionnelle des agents du service extérieur):** Je refuse le titre d'expert en la matière. Je ne peux parler qu'en fonction de mes impressions personnelles mais elles me semblent refléter celles de la majorité des agents du service extérieur. Notre mémoire, je crois, mentionne le fait que, suivant la méthode traditionnellement établie, le recrutement au sein du service extérieur se fait normalement au niveau le plus bas. Cela veut dire en règle générale que les personnes engagées sortent directement de l'université. Il est en traditionnellement ainsi. On essayait de recruter des gens à leur sortie de l'université en leur offrant un poste au niveau le plus bas et il leur fallait ensuite attendre cinq ans pour pouvoir être admis à leur première promotion, ce qui correspond, dans le service extérieur, au niveau de travail normal reconnu.

Je peux comparer cette situation avec celle du groupe CO, par exemple, où les gens sont traditionnellement recrutés au niveau CO-1; ils y restent pendant un an et, s'il n'y a pas de problème, ils sont alors promus au niveau CO-2 au bout d'un an. Puis ils passent différents concours...

**Mme Catterall:** Pouvez-vous nous dire qui sont les CO?

**M. Donohue:** Les agents de commerce. C'est vrai également pour d'autres groupes professionnels de la Fonction publique. Le service extérieur a donc un statut particulier parce qu'ils ne travaillent que pour un seul ministère, nous entrons tous au bas de l'échelle et il nous faut très longtemps pour gravir les échelons en espérant un jour arriver au poste remarquable de sénateur ou quelque chose d'analogique.

Deux choses nous inquiètent. Ces dernières années, le ministère des Affaires extérieures a recruté des gens dont les qualifications sont supérieures au minimum requis pour l'admission au service extérieur. Le diplôme requis est normalement le niveau du baccalauréat puis il y a l'examen écrit du service extérieur et ensuite une longue série d'entrevues ponctuelles, de simulation, etc. Si vous faites l'affaire, si vous avez ce qu'il faut, on vous prend. Or, grâce, je suppose, à la réputation et au prestige du service extérieur, on a réussi à attirer et à recruter des gens ayant de très hautes qualifications.

Dans mon cas, par exemple, je suis entré au service extérieur à l'âge de 33 ans avec un baccalauréat, une maîtrise en droit international et trois ans dans le secteur privé avant d'arriver au ministère des Affaires extérieures. Cela fait déjà neuf ans de cela et j'attends encore ma première promotion.

Donc, quand vous avez des gens comme moi—and je suis plus la norme que l'exception—quand vous voyez des gens qui sont recrutés de façon latérale au niveau supérieur... à mon niveau de travail actuel, le plafond salarial est d'environ 45,000\$, chiffre qu'on atteint après six ou sept augmentations annuelles de la rémunération au rendement. Quand on voit les gens arriver au niveau FS-2, où l'échelon supérieur se situe au niveau impressionnant de 62,000\$ ou

## [Texte]

time to time to recruiting people at that level, and they generally hire them in at the top of the range because, frankly, the salaries are so abysmally low in the foreign service that it is not possible to recruit experts, which is the type of person they generally recruit, at anything other than the maximum salary of the next range up.

People like me look at that and say, well, I feel I could have done the job for which that person was recruited; I was never considered; I was not given the opportunity, and here I am eight or nine years down the road and I have not even had my first promotion yet. This is the basic malaise and the great cause of that morale on the parts of lots of professionals who are forced to work at an extremely low level without much job responsibility, with incomplete jobs, etc.—all the bad things that I am sure you have heard Public Service 2000 is trying to address but are quite unique to the foreign service because it has its own career system and apprenticeship.

So the first problem we have is that of recruitment of lateral entries.

**Mrs. Catterall:** Why does that happen? I understood that was not supposed to happen.

**Mr. Donohue:** It is not supposed to happen, but the department, because of programs mandated by the government, finds itself short of experts in any particular area, and they do not have the system—perhaps they did not until now have the will—to look around inside. They do not have the capacity and the ability to look around and see if anybody they have recruited through this rigorous process is actually capable of performing the expert work they need to have done as a result of expanded mandates. So that happens a lot, and as a union, we are always protesting this, but I must say we have not had too much success.

The next thing, of course, is patronage appointments. These generally come at head of mission level and at ADM levels in the department domestically. I must say that the first years of the current government were the worst years that this association has experienced. But I think the last two rounds have shown a bit more consideration on the part of the government.

• 1145

The reason we object to that, as well, is that whenever you have a patronage appointment from the outside, you do not always get the best expertise and knowledge as compared with someone who would have been brought up through the foreign service, with training, years of exposure. Quality is a number one concern.

Second, of course, whenever you bring in somebody from the outside, a career person is blocked. It blocks everybody down the chain. Somebody who would have been promoted now cannot be promoted. The the next position up is filled. That is where our concerns come from.

## [Traduction]

63,000\$... le ministère décide de temps à autre de recruter des gens à ce niveau-là et il les engage en général en haut de l'échelle car, pour dire vrai, les salaires sont si démesurément bas au service extérieur qu'il est impossible de recruter des experts, c'est-à-dire le genre de gens que l'on recrute généralement ainsi, à un autre niveau que le salaire maximum de la catégorie supérieure.

Les gens comme moi voient ça et se disent qu'ils auraient pu faire le travail pour lequel on a recruté cette personne; on ne m'a pas pris en considération; on ne m'a jamais donné la chance de le faire et me voilà, en poste depuis huit ou neuf ans et je n'ai même pas encore reçu ma première promotion. C'est le malaise fondamental et la principale raison du mauvais moral qu'ont de nombreux professionnels forcés de travailler à un niveau extrêmement bas sans beaucoup de responsabilités professionnelles, avec des postes incomplets, etc. .ce sont tous ces aspects négatifs que, vous l'avez sûrement entendu dire, Fonction publique 2000 cherche à régler mais qui sont tout à fait particuliers au service extérieur puisqu'il a ses propres modalités de carrière et d'apprentissage.

Le premier problème que nous avons est donc celui de ce recrutement latéral.

**Mme Catterall:** À quoi cela tient-il. Je pensais que cela ne devait pas se passer.

**Mr. Donohue:** Cela ne devrait pas se passer mais, à cause des programmes mandatés par le gouvernement, le ministère manque d'experts dans certains domaines et il n'y a pas de système pour faire des recherches internes, peut-être ne voulait-on pas se douter d'un tel système jusqu'à présent. La haute direction n'a ni les moyens ni la capacité de regarder autour d'elle pour voir si parmi les personnes recrutées au prix de ce processus rigoureux, certaines ne sont pas capables d'effectuer le travail spécialisé dont on a besoin à la suite de l'élargissement de certains mandats. C'est donc fréquent et nous protestons chaque fois en tant que syndicat, mais je dois dire que c'est généralement en vain.

Il y a ensuite, bien sûr, le favoritisme. Il se manifeste en général pour les nominations de chefs de mission ou, au siège du ministère, au niveau des sous-ministres adjoints. Je dois dire que les premières années du gouvernement actuel ont été les pires qu'a jamais connues notre association. Même lors des deux dernières séries de nominations, le gouvernement nous a traités un peu moins à la légère.

La raison pour laquelle nous nous y opposons, c'est que les personnes nommées par favoritisme de l'extérieur ne sont pas toujours plus spécialisées ou plus compétentes que ceux ou celles qui ont gravi les échelons de la Fonction publique et ont de longues années d'expérience. La qualité est une préoccupation essentielle.

Deuxièmement, bien sûr la venue de quelqu'un de l'extérieur bloque une carrière. La promotion que quelqu'un aurait pu recevoir est annulée puisque le poste supérieur est occupé. Voilà ce qui nous inquiète.

## [Text]

**The Chairman:** Was it Mr. Trueman or Mr. Fine who mentioned the unemployment insurance issue with spouses of the Public Service? That is a long-standing issue. It is certainly one that needs mention. We find that with your organization and, for example, with International Trade personnel, spouses become involved in that they move away from a job in Canada to another country.

Of course, the spouses of members of the Canadian Forces who go abroad are subject to the same thing. They leave a job here with no compensation at all. They cannot get a job where they go. It is certainly something that I think we should be looking at and should consider as a morale factor in making up our report.

**Mr. Stevenson (Durham):** I want to touch a little more on the pay situation. You partially covered it in your last answer. You said that you are grossly underpaid. I wondered if you could expand on that just a little bit, possibly in a comparison with those in the U.S., U.K., Australia and so on, in similar positions.

**Mr. Fine:** I think this is a case we should be clear on. We believe that certain of our members are grossly underpaid in comparison to the sort of work they do. I am speaking primarily of our members at the Foreign Service 1 category.

Today there are only two categories in the foreign service, people who are members, Foreign Service 1 and Foreign Service 2. The salary range of FS-1 goes from about \$30,000 to roughly \$45,000. FS-2 goes from about \$42,000 or \$43,000 to about \$63,000. Quite frankly, there is no problem with the pay at an FS-2 level. We are not going to complain about that. The problem is that perhaps half of our membership is at the Foreign Service 1 level.

They are out there across the world representing you, representing the Canadian public, taking on a lot of responsibility. They are being paid salaries far below, for example, what an Ottawa teacher is paid today for equivalent levels of experience and education, and certainly far below what our colleagues get in other government departments.

I joined the Department of Industry, Trade and Commerce when I joined the foreign service. I could have started as a Commerce Officer. Had I, after one year I would have graduated to Commerce Officer 2. It was automatic. I immediately would have jumped to whatever would be the equivalent.

The ranks are about the same in salary; a Commerce Officer 2 makes what a Foreign Service Officer 2 makes. But in our case there is no guarantee. You have to spend a minimum of five years before you get a promotion; often you spend, eight, nine, or ten.

**Mr. Stevenson:** [Technical difficulty] . . . on comparisons with other services?

## [Translation]

**Le président:** Est-ce M. Trueman ou M. Fine qui a parlé de la question de l'assurance-chômage pour les conjoints de fonctionnaires? Ce problème est déjà ancien et il mérite assurément d'être signalé. On constate que dans votre organisation et, par exemple, qu'Commerce international, les conjoints du personnel sont en cause dans la mesure où ils doivent abandonner un emploi au Canada pour se rendre dans un autre pays.

Bien sûr, les conjoints de membres des Forces armées canadiennes partant à l'étranger connaissent le même problème. Ils abandonnent un emploi ici sans aucune indemnisation et ne peuvent pas en trouver là où ils vont. C'est assurément quelque chose que l'on devrait étudier et considérer comme un facteur moral lors de la rédaction de notre rapport.

**Mr. Stevenson (Durham):** Je voudrais revenir sur la question de la rémunération. Vous en avez parlé en partie dans votre dernière réponse. Vous avez dit que vous étiez ridiculement sous-payé. Peut-être pourriez-vous nous donner un peu plus de détails à ce sujet, en comparant par exemple avec vos homologues des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Australie, etc.

**Mr. Fine:** Je pense qu'il faut ici voir les choses bien clairement. Nous considérons que certains de nos membres sont ridiculement sous-payés par rapport à la nature de leur travail. Je pense en particulier à nos membres qui appartiennent à la catégorie FS-1.

À l'heure actuelle, il y a deux catégories pour les employés du service extérieur membres de notre syndicat, FS-1 et FS-2. L'échelle salariale des FS-1 va d'environ 30,000\$ à approximativement 45,000\$ et, pour les FS-2, de 42,000\$ ou 43,000\$ environ à approximativement 63,000\$. Pour être franc, la rémunération au niveau FS-2 ne pose pas de problème, nous ne nous en plaindrions pas. Malheureusement, peut-être la moitié de nos membres sont au niveau FS-1.

Ce sont eux qui sont épargnés dans le monde pour vous représenter, pour représenter la population canadienne et pour assumer de nombreuses responsabilités. On leur verse un salaire largement inférieur, par exemple, à celui que touche actuellement un enseignant à Ottawa avec un niveau équivalent d'expérience et de formation et assurément largement inférieur à ce que reçoivent nos collègues dans d'autres ministères.

Quand je suis entré dans la fonction publique, je suis entré au ministère de l'Industrie et du Commerce. J'aurais pu commencer comme agent de commerce. Si je l'avais fait, au bout d'un an, j'aurais été nommé CO-2. C'était automatique. Je serais immédiatement passé au niveau équivalent.

Ces deux catégories ont à peu près les mêmes salaires; un CO-2 gagne la même chose qu'un FS-2. Mais pour nous, il n'y a pas de garantie. Il faut attendre au moins cinq ans avant d'avoir une promotion et souvent on attend 8, 9 ou 10 ans.

**Mr. Stevenson:** [Difficulté technique] . . . en comparaison avec d'autres services?

[Texte]

[Traduction]

• 1150

**Ms Manseau:** In our original submission to your committee, we raised the three problems we have identified with the pay of the foreign service, and I am afraid I am going to have to refer back a little bit to the collective bargaining structure, even though it is not directly the mandate of your committee.

There are certain criteria one has to meet in order to be able to negotiate salary levels commensurate with the work being done by the employees, and that is our first problem. The classification standard is what is used to determine the level of an officer; therefore, the level of a position is also assigned to that of an officer. The standard is designed on what is achieved by the post—that is, the mission abroad has a certain identified level, which grants a certain level to the head of post, thereby having a domino effect on the level that will be occupied by the employees.

FS-1s, as Mr. Fine was saying, go abroad to perform certain duties. They will be working with officials of Canadian banks abroad, or the host country's banks, or the host country's international relations department, or whatever. They will find themselves dealing with the equivalent to deputy ministers, or maybe one level below. They will work at that level, perform at that level, yet be receiving a salary that is probably one-third the salary these people are receiving themselves. So when we say the foreign service is grossly underpaid, we are also talking about comparisons with the outside, and comparisons with the rest of the world that operates in an international environment.

We have members who do risk analysis for investment purposes, who are financial counsellors in embassies abroad, so that our business community will be in a position to invest wisely and to seek profits. These people are paid the levels of salaries that we are able to negotiate for them, but they work with colleagues from banks, or investment companies, or what not, who make two or three times the money they make. Therefore, our members feel they are grossly underpaid in that they perform the same functions, work at the same level, operate at the same level, and usually produce a very high-quality product, yet feel their contribution is not recognized by the government in that they are not paid the same amounts as the people they work next to on a day-to-day basis in whatever country they operate.

That is where that statement comes from, to start with. We also have identified a structural problem in the foreign service pay scales. As Mr. Donohue has outlined, an employee coming in as, let us say, a Commerce Officer 1 will be considered in development for the first year, and then will eventually be promoted to the CO-2 level and operate at a level more commensurate with their experience, expertise, and academic background, and also will be dealing on an equal footing with colleagues in other departments.

**Mme Manseau:** Dans le premier mémoire que nous avons remis à votre comité, nous avons soulevé les trois problèmes que nous avons déterminé à propos de la rémunération du service extérieur et je vais malheureusement devoir revenir un peu en arrière pour parler de la structure de la négociation collective même si cela ne touche pas directement au mandat de votre comité.

Il y a lieu de respecter certains critères si l'on veut pouvoir négocier des niveaux de salaire correspondant au travail effectué par les employés, et c'est là notre premier problème. On détermine le niveau d'un agent en fonction de la norme de classification; on attribue donc à un agent le niveau de son poste. La norme est établie en fonction de ce qui est effectué par ce poste—c'est-à-dire que la mission à l'étranger est évaluée à un certain niveau, ce qui détermine le niveau du chef de mission et se répercute sur celui des postes occupés par les employés.

Comme le disait M. Fine, les FS-1 vont à l'étranger pour effectuer certaines tâches. Ils travaillent par exemple avec les représentants à l'étranger de banques canadiennes, avec les banques du pays hôte ou le ministère des Relations internationales de ce pays, etc. Ils auront pour interlocuteurs l'équivalent de nos sous-ministres ou peut-être ceux du rang immédiatement inférieur. C'est à ce niveau qu'ils vont travailler, qu'ils vont s'acquitter de leurs tâches et, pourtant, leur salaire ne sera sans doute que le tiers de celui que reçoivent leurs interlocuteurs. Quand nous disons donc que le service extérieur est grossièrement sous-payé, nous nous appuyons sur des comparaisons avec l'étranger et avec le reste de ce milieu qui travail dans un contexte international.

Certains de nos membres effectuent des analyses de risque pour les investissements; ils sont conseillers financiers dans nos ambassades de l'étranger et, grâce à eux, nos hommes d'affaires seront en mesure de faire des investissements judicieux et de faire des profits. Ces gens reçoivent des salaires du niveau que nous arrivons à négocier pour eux mais ils travaillent avec des collègues représentant des banques, des sociétés d'investissement ou que sais-je encore, qui gagnent deux ou trois fois plus. Nos membres ont donc l'impression d'être grossièrement sous-payés du fait qu'ils s'acquittent des mêmes fonctions, qu'ils travaillent au même niveau, qu'ils opèrent au même niveau et donnent en général des résultats de très grande qualité; or leur contribution n'est pas reconnue par le gouvernement puisqu'ils ne reçoivent pas une rémunération équivalente à celle des gens aux côtés desquels ils travaillent jour après jour dans un pays ou dans un autre.

Voilà donc une première raison à notre déclaration. Nous avons également remarqué l'existence d'un problème de structure dans l'échelle de salaire du service extérieur. Comme l'a signalé M. Donohue, un employé entrant, disons, au niveau CO-1 sera considéré en perfectionnement pendant la première année à la fin de laquelle il sera nommé au niveau CO-2; il sera alors à un niveau correspondant mieux à son expérience, à sa spécialisation et à sa formation universitaire et il sera sur un pied d'égalité avec ses collègues des autres ministères.

[Text]

That is not the case of Foreign Service Officers, Level 1, partly owing to the way our salaries are structured. Our salaries go from \$30,000 to \$45,000, which is a lower level officer, and then range from \$45,000 to \$65,000. What happens in the \$45,000 to \$65,000 range is that this is SM equivalent in Public Service parlance. Being SM equivalent means that the department feels it has a very serious responsibility in not promoting employees who are at the FS-1 level to the FS-2 level unless the department is sure these employees can operate as SM equivalent within a few years.

Therefore, we have an artificial blockage that is not caused by the incompetence of the officer, but rather by the structure imposed on us when the changes in the foreign service, brought about by the EX conversion imposed by the Treasury Board, occurred in 1985.

To address this problem, we are suggesting a developmental level equivalent to the FS-1 salary level, to promote officers who can hack it—as we say—into an FS-2 level that would be probably half what our FS-2 level currently is; then create an FS-3 level that would actually be the SM equivalent, to which the officers who are due for higher, let us say, calling could be promoted and prepared to perform as managers of the foreign service either at home or abroad.

• 1155

That is how we are trying to address this problem, and to return to Mrs. Catterall's question, this is how we see that Public Service 2000 can really be of assistance to us. We made these suggestions to the classification and structure task force. We have discussed this with the compensation and benefits task force, and we are hoping that our department, which to a certain extent is supportive of those suggestions, will be able to make the same representations to the classification and structure task force so we can correct this structural dysfunction in the current system.

That is why we are talking about "grossly underpaid". We do not mean to be arrogant by saying we are so good that we need to make more money. We are making a comparison with others we work with and the products and programs we deliver and we see there is no match between salaries.

**Mr. Stevenson:** I came in a little late and some of these things may have been covered. Has the fact that the SF-1 salary level is falling behind comparable positions both inside and outside of government led to an increasing turn-over rate among your people?

**Ms Manseau:** Our separation rate is low and it will remain low because the work of the foreign service is challenging, interesting and it is probably the only place in Canada where one can perform duties that are so varied and

[Translation]

Tel n'est pas le cas des agents du service extérieur du niveau 1, en partie à cause de la façon dont nos salaires sont structurés. Nos salaires vont de 30,000\$ à 45,000\$ pour un agent du niveau inférieur puis de 45,000\$ à 65,000\$. Cette fourchette de 45,000\$ à 65,000\$ correspond à ce que, dans la Fonction publique, on appelle l'équivalence du niveau SM. Cette équivalence signifie que le ministère est d'avis qu'il doit veiller de près à ne pas accorder à des employés la promotion du niveau FS-1 au niveau FS-2 à moins d'être sûr que ces employés peuvent travailler à un niveau équivalent à celui de SM d'ici quelques années.

Nous avons donc là un blocage artificiel qui n'est pas dû à l'incompétence des agents mais plutôt à la structure que nous ont imposée en 1985 les changements intervenus dans le service extérieur à la suite de la conversion des EX imposée par le Conseil du Trésor.

Pour régler ce problème, nous proposons que l'on crée un niveau de perfectionnement équivalent au niveau salarial FS-1; ceux qui font l'affaire seraient alors promus à un niveau FS-2 moitié moins nombreux sans doute que le FS-2 actuel. On pourrait enfin créer un niveau FS-3, qui serait en fait l'équivalent du niveau SM et auquel seraient nommés les agents promis disons à de plus hautes destinées, afin qu'ils s'y préparent à jouer le rôle de gestionnaire du service extérieur sur le sol national ou à l'étranger.

C'est ainsi que nous avons tenté de résoudre le problème. Pour en revenir à la question de M<sup>me</sup> Catterall, nous pensons que c'est ainsi que Fonction publique 2000 peut vraiment nous aider. Nous avons présenté ces suggestions au groupe de travail chargé de la classification et de la structure. Nous en avons discuté également avec le groupe de travail qui étudie le régime de rémunération et d'avantages sociaux et nous espérons que notre ministère, qui appuie dans une certaine mesure ces suggestions, pourra faire des représentations dans le même sens au groupe de travail sur la classification et la structure afin que nous puissions corriger ces problèmes de fonctionnement structurel dans le système actuel.

C'est pourquoi nous affirmons que nous sommes ridiculement souspayés. Nous ne voulons pas avoir l'air arrogant et laisser croire que nous sommes tellement bons que nous avons besoin de plus d'argent. Mais nous nous comparons à ceux avec qui nous travaillons, ainsi qu'aux produits et aux programmes qu'ils offrent, et nous voyons qu'il n'existe aucune commune mesure entre notre salaire et le leur.

**M. Stevenson:** Je suis arrivé un peu tard et j'ai peut-être manqué certaines choses. Mais j'aimerais savoir si le fait que le salaire des SF-1 soit inférieur à celui qui est versé pour des postes comparables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement ait augmenté le taux de roulement chez vous?

**Mme Manseau:** Notre taux de départ est bas et il va rester bas car le travail au service extérieur est passionnant et que c'est probablement le seul endroit au Canada où l'on puisse remplir des fonctions aussi variées avec ce système de

## [Texte]

that are on a rotational basis. So our members do stay with the foreign service. However, it is at great distress to themselves and probably to the department, because the level of frustration dissatisfaction is very high. We have sought measures to correct that, but I do not believe one should look at the fact that people are leaving before one addresses the problem.

I think the problem needs to be addressed because eventually, given the demographics and globalization and what not, there will be a greater need for competent foreign service officers to assist the business and other communities in Canada who wish to have dealings at the international level. To that end, I think it is important to emphasize the need to attract and retain foreign service officers by developing them and by recognizing their contribution to the organization.

**Mr. Fine:** Mr. Stevenson, I think we are really beginning to see the effects of this low salary in the recruiting of new foreign service officers. I spent two weeks on the recruiting team this year, and as you are aware we spend a lot of time looking for good people. I was on the team that was in Toronto, and I can tell you that I and all the team members found that the quality of applicant had gone down dramatically. We determined that the main reason was the low salary and rather poor career prospects.

**Mr. Stevenson:** The preceding answer and the brief mentioned benefits. What benefits and perks are there to help offset the low salary? What benefits are in place and what benefits do you feel you need?

**Mr. Fine:** Again, after a brief introduction I will turn to my colleague who has more expertise in this area. One thing you have to keep in mind is that for most of us there is only one salary when we go overseas. The spousal incomes most Canadians enjoy we either do not have the chance to have or we get involved in very low-paying jobs, simply because we are paid from the local economy. So you have to keep in mind that we often lose 50% of our net income.

• 1200

I think perhaps my colleague, Mr. Trueman, may want to comment on your question.

**Mr. Trueman:** There are essentially three allowances paid when you are on assignment abroad, although you do not receive all three of them necessarily. There is one that is referred to as the foreign service premium, which is one of the few incentives that are written into the directives. I believe that tops out at about \$12,000 at the moment, and you have to be very, very senior in order to receive that amount of money.

## [Traduction]

rotation. Nos membres restent donc au service extérieur. Cependant, c'est au prix de lourds sacrifices, tant pour eux-mêmes que pour le ministère, probablement, parce que leur niveau d'insatisfaction est très élevé. Nous avons tenté de trouver des moyens de corriger cet état de chose, mais je ne pense pas que nous devrions attendre que les gens s'en aillent avant de régler le problème.

Je pense qu'il faut nous attaquer à ce problème car compte tenu de l'évolution démographique, la mondialisation des échanges et ainsi de suite, nous devrons un jour recruter davantage d'agents du service extérieur pour aider les milieux d'affaires et les Canadiens qui veulent faire des échanges au niveau international. À cette fin, je pense qu'il est important de souligner la nécessité d'attirer et de conserver chez-nous des agents du service extérieur en leur permettant de se perfectionner et en reconnaissant leur contribution à notre organisation.

**M. Fine:** Monsieur Stevenson, je pense que nous commençons vraiment à constater les effets de ces salaires plutôt bas en ce qui concerne le recrutement de nouveaux agents du service extérieur. J'ai passé deux semaines au sein de l'équipe de recrutement cette année; comme vous le savez, nous passons beaucoup de temps à chercher des gens qualifiés. J'ai fait partie de l'équipe qui a siégé à Toronto, et je puis vous dire que, comme tous les autres membres de cette équipe, j'ai eu l'impression que la qualité des candidatures avait baissé considérablement. Nous en avons conclu que cela était dû surtout aux bas salaires et aux perspectives de carrière assez limitées.

**M. Stevenson:** Vous avez parlé tout à l'heure, tout comme dans votre mémoire, des avantages sociaux. Quels sont les avantages sociaux et les mesures incitatives offerts pour tenter de compenser ces salaires peu élevés? Quels sont les avantages sociaux qui existent déjà et quels sont ceux qui seraient nécessaires d'après vous?

**M. Fine:** Encore une fois, après une brève introduction, je vais laisser la parole à mon collègue, qui connaît mieux cette question que moi. Il faut bien se rappeler que la plupart des ménages qui vont à l'étranger ne touchent plus qu'un seul salaire. En effet, les conjoints de la plupart des Canadiens en poste à l'étranger travaillaient ici au Canada; à l'étranger, ils ne peuvent plus le faire, ou alors, ils doivent occuper des emplois très peu rémunérateurs tout simplement parce qu'ils sont payés en fonction de l'économie locale. Il faut donc se rappeler que nous perdons souvent 50 p. 100 de notre revenu net.

Je pense que mon collègue, M. Trueman, voudrait ajouter quelque chose à ce sujet.

**M. Trueman:** Quand nous sommes en mission à l'étranger, nous pouvons recevoir en gros trois allocations, bien que nous ne les recevions pas nécessairement toutes. La première, c'est ce qu'on appelle la prime de service extérieur, qui est une des rares mesures incitatives prévues dans les directives. Je pense que cette prime peut atteindre environ 12,000\$ à l'heure actuelle, mais il faut avoir énormément d'ancienneté pour pouvoir la toucher.

## [Text]

There is also salary equalization, which is intended essentially to give you the same buying power at a post as you would have enjoyed in Canada. There is a very complicated formula which has been negotiated with Treasury Board whereby they take 55% of your disposable income and they pay you according to that, taking into account the cost of living of the post where you are serving.

Then there is also what is officially referred to as the post differential allowance, but it is more commonly referred to as hardship pay. That is something you would not receive if you were posted to Washington or London but you would receive if you were posted to Harare.

Essentially, I would say if you were of middle rank and married and had been, say, abroad for about 10 years, and you were going to a post slightly more expensive than Canada, you would probably receive something in the order of \$12,000. This is tax free. However, even at that rate generally that is not sufficient to make up for the lost income that you would suffer from your spouse's not being able to work.

**Mr. Stevenson:** Benefits have been tossed around here a little bit in various other responses. What benefits specifically are you looking for in an improved package?

**Mr. Fine:** As we address spousal employment or the problems created by spousal employment or lack thereof, that is mainly where we are looking for substantial changes. Number one, we are looking for some ability for our spouses to be able to collect unemployment insurance, either when they depart Canada and are looking for work, or when they return to Canada and are looking for work. Believe it or not, it is often harder to find a job when you come back to Ottawa than sometimes when you go out.

The second point is that many of our spouses work for the government. When they go on posting they must take leave without pay. They must make the contribution for their superannuation all the time they are on leave without pay, but they may not have any income. We are talking about numbers in the range of \$6,000, \$7,000, \$8,000 a year, every year, and legislation insists that they pay this. There are no options. Obviously these things are very difficult.

In terms of other benefits, frankly we are not looking for any great changes to the current system except to make it a little fairer in the way it is applied. This gets into details in terms of auditing and all that, but generally speaking we think the system attempts to equalize things.

**Mr. Whittaker:** When you started out it did not sound like there was a morale problem, but as we got into it you mentioned frustration and lengthy periods of time before promotions. Is there a morale problem within the foreign service and within the make-up of your union?

## [Translation]

Il y a aussi la péréquation du traitement, qui est destinée en gros à nous permettre de conserver le même pouvoir d'achat qu'au Canada quand nous sommes à l'étranger. Nous avons négocié une formule très compliquée avec le Conseil du Trésor selon laquelle on prend 50 p. 100 de notre revenu disponible et on nous paie en conséquence, en tenant compte du coût de la vie à l'endroit où nous sommes affectés.

Il y a aussi ce qu'on appelle officiellement l'indemnité différentielle de mission, que nous appelons toutefois plus couramment l'indemnité pour difficultés d'existence. Les agents du service extérieur en poste par exemple à Wahington ou à Londres ne touchent pas cette indemnité, mais ceux qui sont envoyés à Harare la reçoivent.

En gros, si vous êtes un agent de rang intermédiaire, marié et en poste à l'étranger depuis environ 10 ans, et que vous êtes affecté dans un endroit où le coût de la vie est légèrement supérieur à celui du Canada, vous allez probablement toucher environ 12,000\$, non imposables. Cependant, ce montant ne suffit généralement pas pour compenser la perte de revenu que vous subirez si votre conjoint n'est pas en mesure de travailler.

**M. Stevenson:** Vous avez parlé d'avantages sociaux à plusieurs reprises, en réponse à diverses autres questions. Mais quels sont exactement les avantages sociaux que vous aimeriez obtenir pour améliorer votre sort?

**M. Fine:** C'est sur la question du travail du conjoint, ou plutôt des problèmes que cause ce travail ou ce manque de travail, que nous aimerais voir apporter des changements substantiels. Premièrement, nous voulons que nous, conjoints puissent toucher l'assurance-chômage, que ce soit à leur départ du Canada pendant qu'ils cherchent du travail, ou à leur retour au pays, pendant qu'ils se cherchent encore du travail. Croyez le ou non, il est souvent plus difficile de trouver un emploi quand on revient à Ottawa que quand on en part.

Deuxièmement, la plupart de nos conjoints travaillent pour le gouvernement. Quand nous sommes affectés à l'étranger, ils doivent demander un congé non rémunéré. Mais pendant toute la durée de ce congé, ils doivent continuer à cotiser à leur régime de pension, même s'ils ne touchent aucun revenu. Il s'agit de montants qui peuvent aller de 6,000\$, 7,000\$ à 8,000\$ par an, chaque année, et la loi les oblige à verser cette cotisation. Ils n'ont pas le choix. De toute évidence, c'est très difficile.

En ce qui concerne les autres avantages, nous sommes assez satisfaits du régime actuel, quoique nous aimerais qu'il soit appliqué de façon un peu plus juste. Je n'entrerai pas dans les détails du processus de vérification, mais en général, nous pensons que le régime tente vraiment d'établir une sorte de péréquation.

**M. Whittaker:** Au début de votre exposé, nous n'avions pas l'impression qu'il y avait chez vous un problème de moral, mais vous avez mentionné plus tard la frustration des agents du service extérieur et le fait qu'ils doivent attendre longtemps avant d'être promus. Y a-t-il vraiment un problème de moral au service extérieur, et parmi les membres de votre syndicat?

## [Texte]

**Mr. Fine:** The short answer is, yes, there is a significant morale problem. I guess we did not start off mentioning it because I am a trade commissioner, and by nature we tend to be positive and upbeat. We always want to go out there and try to sell whatever we can to whomever we can. But yes, there is a morale problem.

Back in the good old days, 10 or 15 years ago when government was booming, a growth industry, a lot of the things that we find today did not occur, mainly because there were opportunities for promotion and a lot of the not particularly great management practices or whatever, which were probably the same then as they are now, were glossed over because people were moving forward. That is no longer the case, and it is this lack of promotion opportunity, I think, which exacerbates the other problems and makes people concentrate on them.

• 1205

To give an example, people who are doing a pretty sophisticated job, who are often off on their own in a foreign country, being paid \$10,000 or \$15,000 less a year than teachers here in Ottawa, obviously are going to have a morale problem. Similarly, correct me if I am wrong, but in my trade stream I believe we have approximately 260 people out of about 400 or 500 who are at the top of their pay category, the Foreign Service 2 category, and are competing for promotion to the EX level, of which I believe there were 8 last year. So we are talking about 8 openings for 270 qualified people who cannot go anywhere. You have a morale problem. From a management point of view, you should be concerned. How do you then motivate people to do a good job and work hard if there is no reward for them?

**Mr. Whittaker:** Does the system that has been suggested here, going to FS-3 within the area, go the full distance to alleviate this problem or part of the distance? How far will it go? Obviously you are still going to reach the ceiling where you cannot go any further, where there are only so many positions to go to. How do you alleviate that situation?

**Mr. Fine:** Again, I am going to turn to Mr. Donohue, who is one of the authors of this proposal. The answer is that we believe it will partially help to alleviate the problem, mainly by recognizing that there are many people at the top of that FS-2 band who are doing the jobs of senior managers—SM categories in other departments—which we do not really have in the Department of External Affairs, and which has a bit higher salary bracket, maybe by about \$5,000. So by putting that FS-3 in and making it equivalent to the SM, you are at least rewarding people and saying, yes, you are a senior manager; you are doing an equivalent job, and you should be given a little more for it.

Perhaps, Amos, you could expound a bit, since it is your proposal.

## [Traduction]

**M. Fine:** Pour être bref, oui, il existe un grave problème de moral. Je suppose que nous n'en avons pas parlé dès le départ parce que je suis délégué commercial et que, par nature, nous avons tendance à être plutôt optimiste. Nous voulons toujours vendre le plus de choses possible au plus de gens possible. Mais il y a effectivement un problème de moral.

Dans le bon vieux temps, il y a 10 ou 15 ans, quand le gouvernement était en pleine croissance, bon nombre des choses que nous constatons aujourd'hui ne se produisaient pas à l'époque, du fait surtout que les promotions étaient plus faciles et que les gens ne se souciaient pas tellement par exemple des pratiques de gestion ou autre, qui étaient probablement les mêmes à ce moment-là qu'aujourd'hui, parce qu'ils allaient de l'avant. Ce n'est plus le cas, et ce sont ces possibilités d'avancement restreintes qui exacerbent les autres problèmes et poussent les gens à s'y attacher davantage.

Par exemple, quand on pense que des gens qui font un travail assez complexe, qui sont souvent laissés à eux-mêmes dans un pays étranger, reçoivent 10,000\$ ou 15,000\$ de moins que des professeurs qui enseignent ici à Ottawa, il est bien certain qu'ils vont avoir un problème de moral. De même, et qu'on me corrige si je me trompe, je pense qu'il y a environ 260 personnes sur 400 ou 500 qui sont au sommet de leur échelle salariale dans mon domaine professionnel, dans la catégorie 2 du Service extérieur, et qui voudraient obtenir une promotion au niveau EX, où il ne s'est ouvert que huit postes l'an dernier, si je ne me trompe. Il n'y a donc eu que huit postes ouverts pour 270 personnes qualifiées, qui ne peuvent aller nulle part ailleurs. Il y a donc un problème de moral. Du point de vue de la gestion, c'est inquiétant. Comment motiver les gens pour qu'ils fassent un bon travail si rien n'est prévu pour les récompenser?

**M. Whittaker:** Votre suggestion à ce sujet, c'est-à-dire de l'addition d'un niveau FS-3 dans ce secteur, permettrait-elle de régler ce problème, du moins en partie? Dans quelle mesure serait-elle efficace? Il arrivera certainement un moment où vous aurez atteint le plafond et où vous ne pourrez plus progresser, puisque les postes de niveau supérieur seront encore restreints. Comment proposez-vous de régler ce problème?

**M. Fine:** Encore une fois, je vais laisser la parole à M. Donohue, qui est un des auteurs de cette proposition. Nous pensons que cette mesure permettrait de résoudre le problème en partie, surtout parce qu'elle reconnaît qu'il y a beaucoup de FS-2 qui se trouvent en haut de l'échelle et qui font le travail de cadres supérieurs, c'est-à-dire de la catégorie SM dans d'autres ministères, qui n'existe pas vraiment au ministère des Affaires étrangères, et qui commande un salaire un peu plus élevé, d'environ 5,000\$. Donc, si l'on instaurait un niveau FS-3 qui serait équivalent au niveau SM, on récompenserait au moins les gens en leur disant qu'ils sont effectivement au niveau des cadres supérieurs, qu'ils font un travail équivalent et qu'ils devraient recevoir un salaire un peu plus élevé à cause de cela.

Amos, vous pourriez peut-être donner plus de détails à ce sujet puisque cette proposition vient de vous.

[Text]

**Mr. Donohue:** Maybe I could clarify some of the suggestions we have made in order to break the log-jams that have occurred. I think the first thing and the greatest prerequisite is to enable career persons who come into the foreign service who are qualified to go fairly quickly to the accepted working level and not to have to wait an average of 10 years for the first promotion. That is the first thing.

The next problem, of course, is what you do because of the lack of opportunities at the EX levels. How do you break those log-jams? The suggestion we have made, and I am afraid the full implementation of this suggestion, which would probably get you a much more effective foreign service, is also going to cost you a little bit of money.

I do not know if you are aware of the situation, but in 1985 and 1986 we had five FS categories, and the top three levels were fairly senior categories. They reflected the professional expertise and the professional qualifications of foreign service officers. The top three grades—FS-3, FS-4 and FS-5—in 1985 and 1986 were converted to various levels of EX, which is the management category of the government, and it left the working foreign service, the one that is represented by this association, with only two levels. We have already talked a little bit about the structural problems that has created.

• 1210

What it does, though, is force professional foreign service officers to compete for jobs at the EX-1 level; and my friend has just indicated the log-jam that exists there. The basic difficulty many people face is that to get to EX-1, first of all there are a limited number of positions. Secondly, you have to have the opportunity to demonstrate your management qualifications; and of course there are not all that many opportunities to demonstrate management. So it is a catch-22: you cannot get a management position without becoming an EX and you cannot get the management qualifications because there are no positions for you.

The solution we have suggested is that we go back to where we were before and identify positions at FS-3, FS-4, and FS-5 that would have salary levels that would be equivalent to the EX ranks but would be reserved for professionals who have demonstrated expertise in particular areas and have seniority and demonstrated abilities and value to the government. I am talking about people who can go to your international conferences and lead the delegations and negotiate various agreements, experts who can provide you with advice on legal aspects of international treaties and what Canada's interests are, etc. That is missing now.

The reason I said earlier it is probably going to cost a bit of money is that if the government simply takes the allotment External Affairs has for EX positions and says, well, we are going to give you 20 EXs and you can do what you want with them, you can call them EXs, you can call them FSs, that is not going to solve the problem. The department would have to identify the number of managers they actually require and be allowed, under obvious controls, to promote people

[Translation]

**M. Donohue:** Je pourrais peut-être vous donner certains éclaircissements sur les suggestions que nous avons faites pour sortir de l'impasse dans laquelle nos gens se trouvent actuellement. Je pense que la première chose, c'est de permettre aux professionnels qui entrent au service extérieur et qui ont les qualités requises d'atteindre assez rapidement le niveau de travail, sans avoir à attendre en moyenne 10 ans pour obtenir leur première promotion. C'est la première chose.

L'autre problème, évidemment, c'est qu'il n'y a pas beaucoup de possibilités au niveau EX. Comment résoudre ce problème? Nous vous avons présenté une suggestion à ce sujet, et j'ai bien peur que sa mise en oeuvre vous coûte quelques sous, même si elle vous permettrait probablement d'avoir un service extérieur beaucoup plus efficace.

Je ne sais pas si vous êtes au courant, mais nous avions en 1985 et 1986 cinq catégories FS, dont les trois catégories supérieures étaient assez élevées. Ces postes reflétaient l'expérience et les qualités professionnelles des agents du service extérieur. Les trois catégories supérieures, à savoir FS-3, FS-4 et FS-5, ont été converties en 1985 et 1986 à divers niveaux de la catégorie EX, qui est la catégorie de gestion dans l'ensemble du gouvernement, ce qui a laissé le service extérieur dont les membres sont représentés par notre association avec deux niveaux seulement. Nous avons déjà parlé brièvement des problèmes structurels que cela a créés.

Ce changement oblige toutefois les professionnels du service extérieur à postuler les emplois de niveau EX-1; or, mon collègue vient de dire que ce niveau est déjà très encombré. Le principal problème, pour obtenir un poste de EX-1, c'est que ces postes sont limités. En outre, il faut que les candidats puissent prouver leurs qualités de gestionnaire; bien sûr, ils n'ont pas tellement l'occasion de le faire. C'est donc un cercle vicieux: on ne peut pas obtenir un poste de gestion sans devenir EX, mais il est impossible d'acquérir ces qualités de gestionnaire parce qu'il n'y a pas de poste.

Ce que nous suggérons, c'est de revenir en arrière et de recréer des postes de FS-3, FS-4 et FS-5 dont le salaire serait équivalent à celui des EX, mais qui seraient réservés aux professionnels possédant une expérience reconnue dans des domaines particuliers, ayant une certaine ancienneté et ayant démontré leurs compétences et leur valeur pour le gouvernement. Je veux parler, par exemple, des gens qui peuvent participer aux conférences internationales, y diriger les délégations et y négocier diverses ententes, aux experts qui peuvent donner des conseils sur les aspects juridiques des traités internationaux et sur les intérêts du Canada, et ainsi de suite. Cela nous manque maintenant.

Si j'ai dit tout à l'heure que cela va peut-être coûter quelques sous, c'est que si le gouvernement prend simplement les crédits accordés au ministère des Affaires extérieures pour les postes de EX, et dit: Eh bien, nous allons vous donner 20 postes de EX et vous pouvez en faire ce que vous voulez, que ce soit des EX ou des FS, cela ne va pas résoudre notre problème. Le ministère devrait déterminer le nombre de gestionnaires dont il a vraiment besoin et avoir

## [Texte]

against those positions. But at the same time the government would have to give an opportunity to professionals to move up commensurately with their abilities and demonstrated talent and demonstrated performance, so somebody who is a senior negotiator does not have to wait year after year for the EX-2 promotion board but could, in recognition of his contribution and his abilities and his worth to the government, become an FS-4, and without the artificial constraint of limited PYs at the EX levels.

I think if it happened that people could see a career path that responds to their professional qualifications, responds to their aspirations, and permits them to move up in seniority in terms of experience and money at the same time, you would see a large measure of relief in morale at External Affairs.

**Mr. Whittaker:** In your submission today—and I believe it was also in your other submission—you have talked about a long period of apprenticeship. Is that what you are referring to, the 9 or 10 or more years sitting at FS-1 before you get to go on? That is what you are considering the apprenticeship?

**Mr. Donohue:** Yes.

**Mr. Whittaker:** One question I meant to ask right off the bat was how many members there are in PAFSO.

**Mr. Fine:** At the moment 1,100. We have an interesting union, because at any one time most of our membership is outside Canada.

**Mr. Whittaker:** We have spoken about promotions, and you and Mr. Donohue have spoken about them at quite great length, but in your brief you have also talked about your opposition to the appointment-to-level system. I think the quote is that it serves well the interests of the External Affairs department but tramples on those of officers. Could you expand on that within the context of what you have already been telling us?

**Mr. Fine:** I should make it clear that we do not oppose the appointment-to-level system. We have some problems with the way it is implemented, but basically we support the idea of the appointment-to-level system.

**Mr. Whittaker:** Let us talk about that, then, the implementation.

**Ms Manseau:** Actually, we have always supported the concept of appointment-to-level, because it enables our membership to work in different areas on a rotational basis. As you can appreciate, in the assignment process for officers much more than merit has to be considered—their expertise, language knowledge, family considerations, health considerations, and what not—before someone could be assigned to a particular country. So we support that concept in that it enables them to move from position to position and develop some experience and expertise and have challenging jobs.

## [Traduction]

l'autorisation, selon certaines restrictions évidentes, de promouvoir des gens à ces postes. Mais en même temps, le gouvernement devrait donner aux professionnels la possibilité de gravir les échelons, en fonction de leurs compétences, de leurs talents et de leur rendement, de sorte qu'un négociateur principal n'ait pas à attendre d'année en année le conseil de promotion pour le niveau EX-2, mais puisse plutôt devenir FS-4, en reconnaissance de ses aptitudes et de sa contribution au gouvernement, sans les contraintes artificielles que crée le nombre restreint d'années-personnes aux niveaux EX.

Je pense que si nos gens pouvaient entrevoir des possibilités de carrière correspondant à leurs qualités professionnelles et à leurs aspirations, et s'ils pouvaient gravir les échelons à la fois du point de vue de l'expérience et sur le plan financier, le moral des employés des Affaires extérieures s'en trouverait sensiblement amélioré.

**M. Whittaker:** Dans votre mémoire d'aujourd'hui, et dans votre mémoire antérieur, si je me souviens bien, vous avez parlé d'une longue période d'apprentissage. Est-ce que vous voulez parler des neuf ou dix ans pendant lesquels les gens restent FS-1 avant de pouvoir obtenir une promotion? Est-ce cela que vous considérez comme un apprentissage?

**M. Donohue:** Oui.

**M. Whittaker:** Je voulais tout d'abord vous demander combien de membres compte l'APSE.

**M. Fine:** À l'heure actuelle, nous avons 1,100 membres. Notre syndicat est intéressant, en ce sens que la plupart de nos membres se trouvent toujours à l'extérieur du Canada.

**M. Whittaker:** Vous avez parlé de promotions, et M. Donohue et vous-même en avez discuté assez longtemps, mais dans votre mémoire, vous faites également état de votre opposition au régime de nomination à un niveau déterminé. Vous avez dit, je pense, que cela sert bien les intérêts du ministère des Affaires extérieures, mais pas ceux des agents eux-mêmes. Pourriez-vous préciser votre pensée, compte tenu de ce que vous nous avez déjà dit à ce sujet?

**M. Fine:** Je dois d'abord préciser que nous ne nous opposons pas au régime de nomination à un niveau déterminé en tant que tel, mais plutôt à la façon dont il est mis en oeuvre. En fait, nous sommes d'accord avec ce régime.

**M. Whittaker:** Parlez-nous donc de sa mise en oeuvre, dans ce cas.

**Mme Manseau:** En fait, nous avons toujours appuyé la notion de nomination à un niveau déterminé parce que cela permet à nos membres de travailler dans différents secteurs, par rotation. Vous comprendrez que, dans le processus d'affectation des agents du service extérieur, il y a bien plus que le mérite qui entre en ligne de compte, notamment l'expérience de chaque agent, ses connaissances linguistiques, sa situation familiale, son état de santé, et ainsi de suite, avant que nous puissions les affecter dans un pays donné. Nous sommes donc favorables à un régime de ce genre parce qu'il nous permet de les faire passer d'un poste à l'autre, afin d'acquérir de l'expérience et de relever chaque fois de nouveaux défis.

[Text]

[Translation]

• 1215

However, what is of concern to us is the appraisal and promotion process and the assignment process. As I have just described, there is more than merit to an assignment. At this time, it is the perception at the very least that assignments are made on the basis of an analysis of the needs for the position and a very summary overview of the candidates available for the position.

Therefore, the assignment process is not very transparent. A lot of our members ignore the criteria that are used for selection or for their names being put up for a particular position, and since the assignment will quite often allow the employee to receive a better or a not-so-good appraisal, which is what makes the promotion, these processes are very important to our members. We understand the department has developed a system called Infonel where all personnel information on a particular officer will be entered into a computer and where that information can be used for assignment purposes. Once the employee is assigned, and that is where in our original submission we said it hampered officers somewhat, then that officer has to perform and has to manage to get an appraisal that will assist him or her in his or her promotional opportunities.

We have some difficulties with the appraisal process, as you may have read in our original submission. We find it is not transparent. The criteria is not transparent enough. They are not evenly applied and when the appraisals are reviewed by reviewing officers and reviewing committees, quite often the yardstick that is being applied differs from one stream to the other or defers from one year to the other, and this has turned our appraisal and promotion process into a lottery rather than into a process where one feels one's qualifications, experience and expertise are being assessed with a view to promoting one to the next level so that you can make a greater contribution to the government.

Basically, it is not the appointment-to-level process that concerns us, although we feel that any recourse mechanism that is attached to the appointment-to-level and thereby a promotion system where everybody is considered on an annual basis for promotion and is ranked from, say, 1 to 200... When there is dissatisfaction with such exercises, the manner in which the Public Service Employment Act at the moment provides for recourse certainly does not address the problem that one would find with appointment-to-level.

It is a process that is much more specific to appointment to position, so we find that would be an important aspect of any changes that would be implemented, for example, by Public Service 2000, which I understand intends to recognize appointment-to-level but has not announced it will put forward a recourse mechanism that will be specially designed for appointment-to-level. But basically, the problems are with lack of transparency of the assignment, appraisal and promotion processes.

Cependant, ce qui nous préoccupe, c'est le processus d'évaluation et de promotion, ainsi que les mécanismes d'affectation. Comme je viens de vous le dire, les affectations ne se font pas seulement en fonction du mérite. À l'heure actuelle, il semble à tout le moins que les affectations se font selon une analyse des besoins du poste et à un examen très sommaire des candidatures à ce poste.

Par conséquent, le processus d'affectation n'est pas vraiment transparent. Beaucoup de nos membres ignorent les critères qui sont utilisés pour la sélection ou pour le choix des candidatures à un poste donné. En outre, comme ces affectations influent assez souvent sur l'évaluation des employés, et par conséquent sur leurs chances d'avancement, ce processus est très important pour nos membres. Le ministère a mis sur pied un système appelé Infonel, selon lequel on introduit dans un ordinateur toute l'information qu'il possède sur chaque agent et qui peut être utilisée pour déterminer les affectations. Une fois que l'agent a reçu son affectation, et c'est dans ce sens que nous avons dit dans notre mémoire original que le processus nuisait dans une certaine mesure aux agents, il doit offrir un bon rendement et tenter d'obtenir une évaluation qui l'aidera à être promu.

Comme vous l'avez peut-être lu dans notre mémoire original, le processus d'évaluation nous cause également certains problèmes. Nous ne le trouvons pas assez transparent. Les critères ne sont pas assez clairs, et ils ne sont pas appliqués de façon équitable. Quand les évaluations sont examinées par des agents de révision et des comités de révision, les critères varient souvent d'un groupe à un autre ou d'une année à une autre, ce qui fait des mécanismes d'évaluation et de promotion une loterie plutôt qu'un processus nous permettant de croire que nos qualités et notre expérience sont évaluées en vue de notre promotion à un niveau supérieur, pour que nous puissions apporter une contribution plus importante au gouvernement.

En fait, ce n'est pas tellement le régime de nomination à un niveau déterminé qui nous préoccupe, même si nous pensons que tout recours lié à ce régime et, par conséquent, tout régime de promotion selon lequel tout le monde est candidat à une promotion annuelle et est classé, disons, de 1 à 200... Quand les exercices de ce genre suscitent l'insatisfaction, les recours actuels prévus dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne permettent certainement pas de régler les problèmes créés par le régime de nomination à un niveau déterminé.

Ces recours sont surtout adaptés au régime de nomination à un poste; nous pensons donc que cela serait un important aspect des changements que pourrait mettre en oeuvre par exemple Fonction publique 2000, qui semble vouloir reconnaître le régime de nomination à un niveau déterminé, mais qui n'a pas annoncé de recours conçus expressément pour ce régime. Mais en gros, nos objections portent sur l'absence de transparence du processus d'affectation, d'évaluation et de promotion.

**[Texte]**

These are the problems our members have identified and where we have made suggestions to both the department and to the staffing task force of the Public Service 2000 project, so that we could improve upon the processes and so that our members would feel they know how they are being valued and judged and in the end there is a feeling of equity being applied.

**Mr. Whittaker:** On the top of page 3 in your original submission, again it is with respect to the appraisal system, can you explain the remark that "honest assessment of employees' performance constitute the kiss of death for promotion opportunities"?

• 1220

**Ms Manseau:** I am sure Michael will love to explain it.

**Mr. Fine:** It is true that over the years the appraisal process has become a little bit inflated, shall we say, to the point, sir, that should anybody receive an appraisal of fully satisfactory, which is the medium, the middle, you will never get promoted. You will never get promoted without an appraisal. There are five levels, but the middle is fully satisfactory, then superior, and then outstanding. Perhaps there should be a category, walks on water. Basically, you will not get promoted unless you have, at a minimum, a superior rating. So this is why we say that fully satisfactory, does a good job, is simply not enough. It is the kiss of death.

**Mr. Donohue:** If I could elaborate on that a little bit more, I think it all comes down to the lack of promotional opportunities. Everybody knows it is hard to get promoted because there are so many qualified people vying for so few promotional opportunities. What this has done is engender a system among managers who would obviously like to see the good people who work for them rewarded for the work.

My friend was providing a bit of an understatement, I think, when he said there is some inflation. What has happened is we have rating "hyperinflation". You would in fact blush to read the sorts of things that most appraisal reports say about employees. In fact, you wonder whether in fact they do walk on water given what you read.

In the rare situations you have a manager who says he is going to give this employee a fair appraisal and actually comment on what he contributed in the way of work over the past year. When an honest appraisal is forthcoming and some of the things are assessed as being actually what they are, which is fully satisfactory and all that is expected of anybody, and some are superior, anybody who gets consistently fully satisfactory appraisals—even one out of four—is doomed because everybody else he is judged against are all outstanding and superior. That is the problem. We have "hyperinflation" and there is no way to beat it.

**The Chairman:** Obviously terms like "honest assessment of employees" and "kiss of death" have various interpretations and can be used very flexibly in judging the system. But there is another one here that I think can be

**[Traduction]**

C'est à ce sujet que nos membres ont soulevé des problèmes et fait des suggestions tant au ministère qu'au groupe de travail sur la dotation de Fonction publique 2000, afin d'améliorer ce processus et afin que nos membres puissent se sentir estimés à leur juste valeur et aient l'impression que le système est équitable.

**M. Whittaker:** En haut de la page 3 de votre mémoire original, toujours au sujet du régime d'évaluation, vous dites: «les évaluations honnêtes du rendement des employés équivalent au «baiser de la mort» pour ce qui est des chances d'avancement»; pouvez-vous expliquer cette observation?

**Mme Manseau:** Je suis sûre que Michael se fera un plaisir de vous l'expliquer.

**M. Fine:** Il est vrai qu'avec les années le processus d'évaluation a connu une certaine inflation, si l'on peut dire, à un point tel qu'un employé qui obtiendrait une cote moyenne, c'est-à-dire «entièrement satisfaisant», n'aurait aucune chance d'être promu. Il est absolument impossible d'obtenir une promotion sans évaluation. Il y a cinq niveaux, mais le niveau moyen, c'est «entièrement satisfaisant»; il y a ensuite «supérieurs» et «exceptionnels». Il faudrait peut-être créer une nouvelle catégorie: «marche sur l'eau! En général, il est impossible d'obtenir une promotion à moins d'être coté au moins supérieur. C'est pour cette raison que nous disons qu'il ne suffit pas de faire du bon travail et d'offrir un rendement entièrement satisfaisant. C'est le «baiser de la mort».

**M. Donohue:** Si vous me permettez, je pense que tout se résume à l'absence de possibilités d'avancement. Tout le monde sait qu'il est difficile d'obtenir une promotion parce que beaucoup d'employés qualifiés se font concurrence pour un nombre de postes très restreint. Cette situation a donc créé un système particulier chez les gestionnaires, qui aiment de toute évidence que les bons employés qui travaillent pour eux soient récompensés de leur travail.

Je pense que mon collègue était très loin de la vérité quand il a parlé d'une légère inflation. En fait, il faudrait plutôt parler d'hyper-inflation. Je suis sûr que vous rougiriez à la lecture du contenu de la plupart des rapports d'évaluation des employés. En fait, on se demande effectivement s'ils ne marchent pas sur l'eau quand on lit ce genre de rapport.

Il arrive toutefois, bien rarement, qu'un gestionnaire décide d'évaluer honnêtement le rendement d'un employé et de commenter franchement sa contribution au milieu de travail au cours de la dernière année. Quand une évaluation honnête est ainsi établie et que le gestionnaire dit les choses comme elles sont, c'est-à-dire que l'employé a un rendement entièrement satisfaisant, ce qui est normalement tout à fait acceptable, un employé qui obtiendrait constamment des évaluations de ce genre, même une sur quatre, serait condamné à pétiner parce que tous les autres employés à qui il doit faire concurrence sont cotés exceptionnels ou supérieurs. C'est là le problème. Il y a hyper-inflation, et il n'y a rien à faire pour y remédier.

**Le président:** De toute évidence, des expressions comme «évaluation honnête du rendement des employés» et «baiser de la mort» peuvent être interprétées de façon différente, et on peut les utiliser avec beaucoup de latitude quand on juge

## [Text]

used very flexibly too, and I would like to have you comment on it. Will you give us some examples from page 3 of your brief of the built-in rigidity and restrictive application of directives whose purpose has long ago been lost in administrative stupidity? Who is going to be the first victim on that one?

**Mr. Fine:** Mr. Chairman, we are glad you raised that issue because it refers to the foreign service directives that, again, are those strange foreign service beasts that we all live by, particularly when we are out on posting. I think it is fair to say that over time the bureaucratization of these things that were supposed to be there to offset the rigours of being in Booga-Booga or wherever have been lost.

**The Chairman:** You like that place, do you not?

**Mr. Whittaker:** It is his next posting.

**Ms Manseau:** It may be.

**Mr. Fine:** After this. There is far too much rigidity in the application of these directives. We have some solutions or some general ideas of how to solve the problem. I would like to turn to Mr. Trueman for that.

**Mr. Trueman:** I do not quite know how to respond to this, since I do not know if I would have phrased it this way. However, if you want an illustration of the rigidity of the directives, perhaps I can explain that for three years prior to coming onto the union executive I was on the management side of the department. External Affairs is very incestuous in many ways because you move back and forth between being management and labour. In my present incarnation I am labour. Prior to that I was management. The interpretation and application of the FSDs was one of my primary tasks.

• 1225

One situation we used to go through constantly involved literally flocks of auditors from our audit section frequently coming up to me to talk about certain applications of the directives, wherein someone had a particularly complicated travel itinerary and the auditors would frequently come with a list of cities that someone had visited and would want to know whether, if the person had traveled to a certain group of cities in a certain order, that claim was fully payable under the FSDs, as opposed to another arrangement of their travel itinerary.

It was frequently the case that if you took two essentially identical trips, but changed the order in which you visited the destinations, one trip would be fully reimbursable and the other trip would not be. So that is an example of the rigidity of the directives.

**Ms Manseau:** I would like to add a comment to Mr. Trueman's statement. After all, I wrote that statement, so I should be the one to explain it. What I meant has been well illustrated by Mr. Trueman, but I would like to give another example.

## [Translation]

le régime d'évaluation. Mais il y a un autre domaine dans lequel il est possible d'être très souple également, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Pourriez-vous nous donner des exemples de ce que vous décrivez, à la page 3 de votre mémoire, comme «la rigueur intrinsèque et l'application restrictive de directives dont l'objet a depuis longtemps disparu par suite de stupidité administrative»? Qui va être la première victime?

**Mr. Fine:** Monsieur le président, nous sommes heureux que vous soulevez cette question; il s'agit de directives sur le service extérieur, ces étranges créatures du service extérieur qui régissent notre vie à tous, surtout quand nous sommes à l'étranger. Je pense qu'il est juste de dire que, avec le temps, avec la bureaucratization, on a perdu de vue l'intention de cette directive, qui était censée nous aider à compenser la difficulté de vivre à Booga-booga ou dans un endroit de ce genre.

**Le président:** Vous aimez cet endroit, n'est-ce pas?

**Mr. Whittaker:** C'est son prochain poste.

**Mme Manseau:** C'est bien possible.

**Mr. Fine:** Surtout après aujourd'hui. Ces directives sont appliquées de façon beaucoup trop rigide. Nous avons songé à des solutions générales à ce problème. Je vais laisser M. Trueman vous en parler.

**Mr. Trueman:** Je ne sais pas très bien que répondre à votre question, car je n'aurais peut-être pas posé le problème de cette façon. Cependant, si vous voulez un exemple de la rigidité de ces directives, je pourrais vous expliquer que j'ai été du côté de la direction du ministère pendant trois ans, avant d'arriver au syndicat. Aux Affaires extérieures, il y a toutes sortes de relations incestueuses, si l'on veut, puisque les employés passent très souvent de l'administration au syndicat. Dans mon incarnation actuelle, je suis au syndicat. Mais auparavant, je faisais partie de la direction. L'interprétation et l'application des directives sur le service extérieur, que nous appelons les DSE, étaient une de mes principales tâches.

Il était courant, par exemple, que des dizaines de vérificateurs de notre service de vérification viennent me voir pour discuter de l'application des directives à certains cas particuliers; par exemple, quand quelqu'un avait un itinéraire de voyage particulièrement compliqué, les vérificateurs venaient souvent me voir avec la liste des villes visitées, pour savoir si la réclamation était entièrement remboursable en vertu des directives, étant donné l'ordre dans lequel l'employé était allé dans ces villes.

Il arrivait souvent que, pour deux voyages essentiellement identiques, l'un d'eux était entièrement remboursable et l'autre, non si l'on modifiait l'ordre des destinations. Voilà qui montre bien la rigidité de ces directives.

**Mme Manseau:** J'aimerais ajouter un commentaire à ce qu'a dit M. Trueman. Après tout, c'est moi qui ai fait cette affirmation, et c'est donc moi qui devrais l'expliquer. M. Trueman a donné un bon exemple de ce que j'ai dit, mais je voudrais vous en donner un autre.

## [Texte]

When our members are assigned to a post abroad they must prepare for that posting, and an amount is provided under the directives for all incidentals directly related to relocation. If I can elaborate on how rigid this particular application can be, one such incidental can involve, if one owns a dog and wishes to take that dog abroad with them, quarantine requirements and preparations for the dog to travel and to arrive at the post. One can make all the arrangements for the dog to travel, to visit the vet and so on, and those are directly related to the relocation. However, the cage that one must purchase in order to put the animal in a truck or onto an airplane is a new item and, being a new item, cannot be purchased and applied against the costs of relocation governed by that particular directive.

Our members spend so much of their time filling out claims, collecting receipts, and trying to outwit the way the directive is written. For example, the costs of cleaning carpets and drapes are directly attributable to relocation, but they are not amounts that one can claim unless the wording on the bill states that the cleaning of the house took place after the removal of effects.

So everyone has learned the tricks, but the directives have created a mentality and an attitude, because people must spend so much time in preparing for departure, filling in claims, collection of receipts, and argumentation with post administration or with headquarters in Ottawa that much good time that could be spent in promoting the employer's interest or the Canadian government's interest or in selling widgets on behalf of Canadian businessmen is spent filling out claims and arguing with petty administrators who have a mind-set that has developed over years. We are suggesting that the application of such directives should be simplified in such a way that, once the purpose has been met and it has been proved that the employee used the money for the purpose outlined in that particular directive, the employee should be left alone.

This is why I have used such terminology, because you cannot imagine how frustrating it is to try to deal with such issues with employees who are denied \$500 that they actually spent and who spend the rest of their lives trying to regain that \$500 because they were frustrated initially and because the system betrayed them, in their view.

**The Chairman:** That is a very good wind-up explanation.

The foreign service needs a person such as U.S. General Haig, retired, to write those directives. He always found a very comfortable way of transporting his dog, and perhaps there is a lot to be learned from his history.

**Mr. Stevenson:** On this appointment-to-level area, in one of the earlier comments it was stated that outside experts were being brought in and many times people already in the service did not have an opportunity to apply or were overlooked or whatever—I just forgot the exact wording. I interpreted it at that time that there was minimal data base or minimal search through the service personnel who might be available to fill those sorts of positions. But in one of the

## [Traduction]

Quand nos membres sont affectés à l'étranger, ils doivent se préparer en conséquence; on leur fournit donc un montant donné, en vertu des directives, pour toutes les dépenses accessoires liées directement à leur déménagement. Pour vous montrer à quel point l'application de ces directives est rigide, je vous dirai que, si un employé a un chien qu'il souhaite emmener avec lui à l'étranger, ses dépenses accessoires peuvent comprendre les frais de quarantaine et les préparatifs nécessaires pour le voyage du chien. Les arrangements nécessaires pour le voyage, la visite au vétérinaire et les autres démarches de ce genre sont considérés comme directement liés au déménagement. Cependant, la cage qu'il faut acheter pour pouvoir envoyer l'animal par camion ou par avion constitue un article neuf et ne peut par conséquent pas être incluse dans les frais de déménagement visés par cette directive.

Nos membres passent énormément de temps à remplir des notes de frais, à recueillir des reçus et à essayer de déjouer les directives. Par exemple, le coût du nettoyage des tapis et des tentures est directement lié au déménagement, mais on ne peut pas se le faire rembourser à moins que la facture n'indique que la maison a été nettoyée une fois vide.

Tout le monde a donc appris les trucs du métier, mais ces directives ont créé toute une mentalité bien particulière parce que les gens passent un temps fou à se préparer à partir, à remplir des notes de frais, à trouver des reçus et à discuter avec les fonctionnaires, à l'étranger ou à Ottawa, alors qu'ils pourraient plutôt promouvoir les intérêts de leur employeur ou du gouvernement du Canada, ou encore vendre un tas de trucs au nom des gens d'affaires canadiens, au lieu de quoi ils doivent remplir des formulaires et argumenter contre de petits administrateurs qui ont acquis avec le temps une mentalité bien à eux. Nous pensons que l'application de cette directive devrait être simplifiée de manière à laisser l'employé tranquille une fois qu'objection de la directive a été atteint et qu'il a été prouvé que l'employé s'est bien servi de l'argent qui lui était versé pour les fins décrites dans la directive.

C'est pour cette raison que j'ai employé cette terminologie; vous ne pouvez pas savoir à quel point il est frustrant d'essayer de régler ces problèmes. Un employé à qui l'on refuse de rembourser 500\$ qu'il a effectivement dépensés risque en effet de passer le reste de sa vie à tenter de les récupérer parce qu'il est frustré et estime avoir été trahi par le système.

**Le président:** Voilà une excellent conclusion.

Le service extérieur a besoin de quelqu'un comme le général Haig, des États-Unis, qui est maintenant à la retraite, pour rédiger ces directives. Le général Haig a toujours trouvé une façon très confortable de transporter son chien, et nous avons peut-être beaucoup à apprendre de lui.

• 1230

**M. Stevenson:** Au sujet du régime de nomination à un niveau déterminé, vous avez dit au début que le ministère faisait souvent appel à des experts de l'extérieur et que les gens qui se trouvaient déjà dans le service ne pouvaient pas postuler, qu'on les oubliait ou quelque chose de ce genre; je ne me souviens pas exactement des termes que vous avez employés. J'en avait déduit qu'il n'existant pas vraiment de base de données complètes ou qu'on ne passait pas vraiment

## [Text]

subsequent responses it seems there is some sort of data base. Would you expand on that to clarify the situation and to identify to what degree it could be improved, if improvements could be made?

**Mr. Fine:** Mr. Stevenson, the quick answer is that the department is just at the point of establishing this computerized data base of personnel information. They have not had it in the past, and it is obviously going to take them some time to implement it and get it working.

But there is perhaps a deeper question. All these things tend to get interrelated. We are living in a world today where specialization and specialized knowledge is key, and often the department feels that it needs specialists, be it in international finance, or how to sell computers, or how to negotiate some sort of bilateral agreement. What we are saying is that if you need that specialization, train foreign service officers, whom you spend a great deal of time recruiting and bringing up through the system, rather than bringing in people from outside who have no background in the foreign service itself, only in that specialization. That is our main emphasis: train the people you have already so you can promote them from within, which after all is good management practice.

**Mr. Donohue:** It is essential that whenever there is a need the department, on a continuous basis, have this training program where they look ahead and say, we need experts in high-tech and we are going to take a bunch of people who are interested and train them so that five years down the road, when this is what Canada is producing and selling abroad, we have the experts and we do not have to look outside.

But there is a step that can be taken even before that, which the department is just now starting to implement, but it will take years and years before it is fully functional, and that is the ability to look inside your own shop and identify people who already have the expertise. There is a mind-set in the department that they do not have experts, that all they have is generalists. They do not have the mind-set to look inside; and second, they do not have the ability, even if they wanted to look inside, to do a proper search to see if they have people who are qualified or with a minimum amount of training in one or two courses could provide the service. Instead, the automatic reflex is: we need an expert, let us contract it out; let us go outside and hire somebody for \$100,000, when they perhaps can get somebody inside who can already do the work for half the price.

**The Chairman:** Thank you very much. You have aired many of the problems, which are certainly frustrating to you and your service. I particularly appreciated the added comments of Ms Manseau on the administration side and the frustrating details of directives. I think it is very important that it is brought out that people do waste a lot of time running around trying to collect little bills so that someone can balance the books properly and sometimes waste

## [Translation]

en revue le personnel disponible pour occuper les postes de ce genre. Mais d'après une réponse postérieure, il semble qu'il existe effectivement une base de données de ce genre. Pourriez-vous m'expliquer exactement ce qu'il en est et me dire comment il serait possible d'améliorer la situation.

**M. Fine:** Monsieur Stevenson, en deux mots, le ministère est justement en train d'établir une base de données informatisée sur son personnel. Il en avait pas dans le passé, et il faudra de toute évidence un certain temps pour qu'elle fonctionne efficacement.

Mais cela va plus loin. Toute ces choses sont liées. Nous vivons aujourd'hui dans un monde où la spécialisation et les connaissances spécialisées sont essentielles, et souvent le ministère juge qu'il a besoin de spécialistes, que ce soit dans les domaines des finances internationales, de la vente d'ordinateurs ou de la négociation d'ententes bilatérales. Mais s'il a besoin de ces spécialistes, pourquoi ne pas former des agents du service extérieur, après avoir consacré beaucoup de temps à les recruter et à leur faire gravir les échelons, plutôt que de faire appel à des gens du dehors qui ne connaissent rien au service extérieur lui-même, et qui sont compétents seulement dans leur domaine de spécialisation. Nous insistons beaucoup sur ce point: pourquoi ne pas former les gens qui sont déjà à notre disposition afin de leur offrir des possibilités d'avancement, ce qui est après tout une saine pratique de gestion?

**M. Donohue:** Il est essentiel que, selon les besoins, le ministère dispose d'un programme continu de formation lui permettant de prévoir qu'il aura besoin, par exemple, d'experts dans les technologies de pointe, de prendre un groupe de gens intéressés et de les former de manière à avoir des experts dans ce domaine et à ne pas être obligé d'aller voir ailleurs, quand le Canada produira et vendra à l'étranger ce genre de produit.

Mais avant cela, il serait possible de regarder ce qui se passe chez nous pour tenter de savoir quels sont les employés qui possèdent déjà l'expérience nécessaire; le ministère commence seulement à mettre sur pied un programme de ce genre, et il faudra des années avant qu'il soit pleinement fonctionnel. Les gens du ministère semblent croire qu'il n'y a pas d'experts chez nous, mais seulement des généralistes. Ils n'ont pas tendance à chercher chez nous; d'ailleurs, ils ne seraient pas capables, même s'ils le voulaient, de savoir vraiment s'il y a chez nous des gens qui sont qualifiés ou qui pourraient assurer le service requis après un minimum de formation, par exemple un ou deux cours. Au contraire, il ont tout de suite pour réflexe d'aller chercher à contrat des experts de l'extérieur, pour 100.000\$, alors qu'ils pourraient peut-être trouver quelqu'un qui est déjà en place et qui pourrait faire le travail pour la moitié du prix.

**Le président:** Merci beaucoup. Vous avez soulevé de nombreux problèmes, qui sont certainement très frustrants pour vous et pour votre service. J'ai particulièrement apprécié les commentaires additionnels de M<sup>e</sup> Manseau sur l'administration du ministère et sur l'insatisfaction que suscite l'application des directives. Je pense qu'il est très important de souligner que les gens perdent beaucoup de temps à recueillir de petites factures pour que quelqu'un

*[Texte]*

thousands to justify hundreds. That is certainly one of our roles here. And everything you have said this morning relates to efficiency and effectiveness in the administration of government. We appreciate your frankness. It has been a pleasure having you before us this morning. Thank you very much.

*[Traduction]*

puisse faire sa petite comptabilité, et qu'on perd parfois des milliers de dollars pour en justifier des centaines. C'est certainement un des rôles que nous avons à jouer. Et tout ce que vous avez dit ce matin porte sur l'efficacité et l'efficience de l'administration gouvernementale. Nous vous remercions de votre franchise. Nous avons été très heureux de vous recevoir ce matin. Merci beaucoup.

• 1235

**Mr. Fine:** Thank you very much, Mr. Chairman. We appreciate it.

**The Chairman:** This meeting stands adjourned.

**M. Fine:** Merci beaucoup, monsieur le président. Tout le plaisir a été pour nous.

**Le président:** La séance est levée.

---







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Professional Institute of the Public Service:*

Iris Craig, President;  
Walter Walling, Vice-President;  
Doug Heath, Member of the Task Force on Public Service  
2000;  
Joe Pelisek, Member of the Task Force on Public Service 2000;  
Bob McIntosh, Head of Collective Bargaining.

*From the Professional Association of Foreign Service Officers:*

Michael A. Fine, President;  
Paul J. Trueman, Western Europe Programs Division;  
Christine Manseau, Executive Director;  
Amos Donahue, Economic and Trade Law Division.

#### TÉMOINS

*De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:*

Iris Craig, présidente;  
Walter Walling, vice-président;  
Doug Heath, membre du Groupe de travail Fonction publique  
2000;  
Joe Pelisek, membre du Groupe de travail Fonction publique  
2000;  
Bob McIntosh, chef des négociations collectives.

*De l'Association professionnelle des agents du service extérieur:*

Michael A. Fine, président;  
Paul J. Trueman, Programmes en Europe de l'Ouest;  
Christine Manseau, directrice exécutive;  
Amos Donahue, Droit économique et commercial.





MAY 20 1992

